


CAI  
UN  
-81 F21





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

Government  
Publication





AI  
UN  
81F21

# Federalism and decentralization: where do we stand?

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL





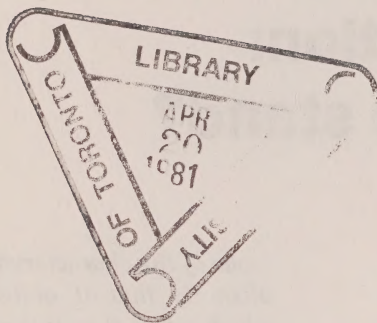


# Federalism and decentralization: where do we stand?

*...one of the characteristics of federalism is that it obliges countries which adopt it to rethink their constitutional situation constantly and redefine intergovernmental relations in the light of their experience and development.*

Maurice Lamontagne





**Government  
of Canada**

**Gouvernement  
du Canada**

© Minister of Supply and Services Canada 1981  
Cat. No. CP 46-3/8 ISBN 0-662-50354-6  
515B (10-80)

# Table of contents

	<i>Page</i>
<b>Preface</b> .....	v
<b>Introduction</b> .....	vi
<b>Chapter 1</b> <i>Centralization and decentralization from 1867 to 1939</i> .....	1
The financial arrangements of 1867 .....	1
A period of decreasing centralization: 1867-1914 .....	2
A period of decentralization: 1918-1929 .....	4
A period of crisis: 1929-1939 .....	6
<b>Chapter 2</b> <i>A period of centralized federalism: 1939-1957</i> .....	9
The Rowell-Sirois report .....	9
World War II and Keynesian ideas .....	12
Intergovernmental fiscal arrangements: 1941-1957 .....	14
<b>Chapter 3</b> <i>In defence of provincial autonomy: the Tremblay report</i> .....	19
Findings and conclusions of the report .....	20
Ambiguities of the report .....	22
Influence of the report .....	24
<b>Chapter 4</b> <i>Canadian federalism since 1957: fiscal decentralization</i> .....	25
Sharing of income taxes .....	25
Shared-cost programs (conditional grants) .....	28
Equalization payments .....	32
Revenue sharing: the overall picture .....	33
<b>Chapter 5</b> <i>Canadian federalism since 1957: recognizing specific needs</i> ..	41
The Quebec Pension Plan .....	41
Youth allowances for 16- and 17-year-olds .....	42
Student loans .....	42
Family allowances .....	42
Agreements on immigration .....	43
Deposit insurance .....	44
<b>Chapter 6</b> <i>From autonomy to interdependence</i> .....	45

	<i>Page</i>
<b>Bibliography</b> .....	49
<b>Appendix 1</b> <i>Summary of federal transfers to the provinces, 1976/77 and 1977/78, public accounts basis</i> .....	51
<b>Appendix 2</b> <i>Revenues by order of government, before and after intergovernmental transfers, national accounts basis, 1926-1978</i> ..	55



## **Preface**

This document, written by Richard Bastien within the Federal-Provincial Relations Office, is an expanded version of chapters 2, 3, 4 and 5 of a book by the same author entitled *La solution canadienne*, which was published through Les Éditions La Presse in 1979. The document is published by the Government of Canada in the interest of contributing to public discussion.

Additional copies may be obtained by writing to:

Publications Canada  
P.O. Box 1986, Station B  
Ottawa, Canada  
K1P 6G6

## Introduction

How has Canadian federalism evolved through time? Is it now too centralized or too decentralized? Is it sufficiently flexible to meet the needs of people in all parts of Canada? These are important and complex questions. Supporters of federalism fall into two schools of thought. One claims that our federal system would work better if certain powers now held by the federal government were transferred to the provinces. The other asserts, on the contrary, that the present system is already very decentralized and that any further transfer of powers to the provinces will need to be very limited.

This classification of two schools of thought, however, greatly oversimplifies the many suggestions that have been made for constitutional reform. The report of the Task Force on Canadian Unity, *A Future Together*, for example, stresses that constitutional revision should “provide greater institutional responsiveness to the regional and provincial self-confidence reflected in current demands for greater provincial autonomy and for more effective provincial influence upon central policy formulation.”<sup>1</sup>

The problem with the notions of centralization and decentralization is that different interpretations follow from one’s view of the ability of a federal system to bridge regional and cultural differences. Restructuring the Canadian federal system to the satisfaction of all regions, however, is at the heart of the national debate. In this context, it is important to ascertain where we stand at present.

This report, then, reviews one dimension of the centralization-decentralization issue: the financial arrangements between the federal and provincial governments, and the relative importance of each in raising revenues. Tracing the changes that have occurred in these financial arrangements and the relative shares of total revenues accounted for by each order of government should assist in evaluating whether the Canadian federation has become more or less centralized over time, that is, whether the provinces have become more or less important, vis-à-vis the federal government, in determining the level and nature of overall public sector activities.

Further, this historical review should also indicate the degree to which provincial autonomy—the ability of the provinces to act independently of the federal government in their respective fields of jurisdiction—has been reinforced or weakened.

The changes that have taken place in the financial arrangements between the federal and provincial governments should, of course, be viewed in light of

---

<sup>1</sup> Task Force on Canadian Unity, *A Future Together*, 1979, p. 81. This view was also elaborated upon in a paper entitled “Towards the Development of an Effective Federal System for Canada” prepared by D. Elton, F. C. Engelmann and P. McCormick and presented at the Canada West Conference on Confederation at Banff in March 1978.

the social and economic conditions of the time, and the general attitudes respecting the role of government. The transformation of Canada from an essentially rural society in 1867 to the highly urbanized and industrialized society of today has wrought significant changes in the manner in which governments must work together. In an important sense, the classical concept of federalism put forth in 1956 by the Quebec Royal Commission on Constitutional Problems (better known as the Tremblay Commission), which proposed the separation and exclusive assignment of functions as between the two orders of government, has given way to an increasing degree of interdependence between governments.

The flexibility of the federal system to respond to social and economic changes is also at issue. Again, one could judge this adaptability (or non-adaptability) from a variety of vantage points. The usual reference is to the Constitution, which has been subject to numerous, but piecemeal, adjustments over the years. However, many students of federalism believe that a more important measure of flexibility is the manner in which policies and expenditures of one order of government have been adjusted within the existing constitutional framework to take account of specific requirements and concerns of the other order of government. Indeed, this aspect has been achieved in large measure through the evolving financial arrangements, which is an important reason for studying them.

Finally, it is useful to make reference to other federations. Accordingly, comparisons of fiscal arrangements are offered in this report for four other federations: the United States, Switzerland, Australia and West Germany.

All these matters are pertinent to the issue of centralization and decentralization in our federal system, and thus should assist in judging where we stand currently. The decentralization issue has been a frequent source of tension, particularly since World War II. Prior to this, the government sector was much smaller and the debate more limited. For this reason, we will pay greatest attention to the period from World War II to the present, although we will review briefly the period from 1867 to 1939.





## Chapter 1

# Centralization and decentralization from 1867 to 1939

### *The financial arrangements of 1867*

One of the main aims of the Fathers of Confederation was to create a large common market that, with the laying of a transcontinental railway and the elimination of trade barriers between the colonies, would encourage the development and consolidation of a Canada from sea to sea. A strong central government was deemed necessary to bring this about and, therefore, the federal government was entrusted with the major powers to regulate interprovincial trade, interprovincial transportation, currency and financial institutions.

Responsibilities in the spheres of education, social welfare, health, roads and local government, were assigned to the provinces. At the time, these matters did not have as great a financial significance as those conferred on the federal government.

The federal government was given the power to raise money "by any Mode or System of Taxation" and in particular the exclusive right to levy customs duties, which, at that time, constituted more than three-quarters of the colonies' revenues. The new Constitution gave the provinces the right to impose direct taxes and to raise revenues from the public domain. With the exception of property taxes, direct taxes were little used at the time.

A comparison of the spending estimates of the future provinces with their powers of taxation showed, however, that the provinces would not be able to balance their budgets. Furthermore, the transfer of customs duties to the federal government meant a greater loss of revenue for New Brunswick and Nova Scotia than for the provinces of Upper and Lower Canada. If the provinces were to balance their budgets, it was necessary either to grant them further taxation powers or to establish a system of grants. The second course was chosen. It was agreed that the provincial governments would receive from the federal government 80 cents per inhabitant per year for up to 400,000 inhabitants. The federal government also assumed various proportions of each province's debt. Finally, New Brunswick received a special annual grant of \$63,000 for 10 years following Confederation because of the province's special financial difficulties. The payment of all these grants was guaranteed under the British North America (BNA) Act and was to "be in full settlement of all future demands upon the General Government for local purposes."

At the outset of Confederation, these subsidies and grants were the most important source of revenues for the provinces. They represented 80 to 90 per

cent of expected revenues in Nova Scotia and New Brunswick, and between one-half and two-thirds in Ontario and Quebec.<sup>1</sup> The federal government clearly dominated over revenue matters.

### ***A period of decreasing centralization: 1867-1914***

Despite the clause stating that the grants provided in the 1867 arrangement were a full settlement of all provincial claims, the federal government allocated further "special" grants to the provinces during the years following Confederation.

These new grants reflected the need to continuously change the financial arrangements in order to assist the provinces in balancing their budgets. Nova Scotia was the first to press the case for revisions of the 1867 financial arrangements. As early as 1869 it threatened to withdraw from the new federation and asked leave of the British Parliament to do so on the grounds that only by seceding could it raise the revenues it needed. The federal government then allocated a special grant to Nova Scotia for a period of 10 years. This precedent prompted financial claims from the provinces that joined the federation between 1870 and 1873. The application of a new customs tariff starting in 1879 was perceived by the provinces other than Quebec and Ontario as providing an additional reason to claim increased grants. As one province was awarded a new grant or an increase in existing grants, the other provinces insisted on revisions of their financial agreements. As changes were made to one province's agreements, the other provinces found justification for demanding "more equitable treatment" from the federal government.

The economic situation during this period, however, was not such as to encourage a revision of the provisions of the 1867 act. Starting in 1873, the Canadian economy was affected by a worldwide recession that lasted almost 25 years. It severely limited taxable resources for both orders of government. The federal government found it increasingly difficult to finance the major construction activities required to establish a transcontinental economic infrastructure. The provinces, for their part, were faced with increasing financial obligations in education and welfare and were in need of additional revenues.

Because the federal government resisted the pressure for larger grants, the provinces had to make greater use of their own taxation powers. In 1876 British Columbia introduced a personal income tax. Prince Edward Island followed suit in 1894. In 1882 Quebec created a tax on business premises and corporate profits, and other provinces quickly adopted that idea. In 1892 Ontario imposed succession duties and most of the other provinces subsequently did likewise.

The recession, which began in 1873, came to an end at the turn of the century and the subsequent renewal of economic activity increased federal revenues from customs duties. In 1906, in response to continued provincial

---

<sup>1</sup> A. Milton Moore, J. Harvey Perry and Donald I. Beach, *The Financing of the Canadian Federation, The First Hundred Years* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1966), p. 2.



pressure for a review of the financial arrangements, Sir Wilfrid Laurier's government invited the provinces to a federal-provincial conference to discuss the question of grants. This was the first conference of its kind. Its aim was to discuss the recommendations made at an interprovincial conference arranged in 1902 by Premier S.N. Parent of Quebec. At the end of the 1906 federal-provincial conference, an agreement was signed that provided that the statutory grants would continue to be paid at a rate of 80 cents per capita, the ceiling of 400,000 persons would be raised to 2.5 million persons, and 60 cents would be added for each person above this ceiling. These new arrangements required an amendment to the 1867 act and a new "full settlement" clause was inserted. Subsequent developments were to show, however, that there could be no full and final settlement of financial relations between the two orders of government.

During the period leading up to World War I, there was a new wave of prosperity. The prosperity led to accelerated urbanization and industrialization, and this created further problems for the provinces as their education and welfare budgets increased rapidly. Technological developments, notably the automobile and electric power, required an enormous increase in public expenditures and almost all of this fell upon the provinces. Although the provinces' revenues were growing rapidly, their expenditures and consequently their debts were growing even faster.

With the onset of World War I, the emphasis shifted back to the federal government. Federal expenditures increased very rapidly and additional taxes had to be imposed, including personal and corporate income taxes. Thus began a period of joint occupancy of major tax fields.

The changing circumstances of the federal and provincial governments leading up to World War I are reflected in table 1.

**Table 1**  
**Federal payments as a percentage of federal and provincial revenues, 1868-1915**

Fiscal year	Total federal payments to provinces (\$ million)	% of provincial revenues (approximate)	% of federal revenues (approximate)
1868 .....	2.8	54	20
1873 .....	2.9	42	14
1880 .....	3.4	50	15
1890 .....	3.9	39	10
1900 .....	4.3	32	8
1910 .....	9.4	26	9
1915 .....	12.3	25	9

SOURCE: M.A. Moore, J.H. Perry and Donald I. Beach, *The Financing of the Canadian Federation, The First Hundred Years* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1966), p. 119.

While the Canadian federation began as a highly centralized system, there were quite a number of forces at work that had the effect of increasing the responsibilities and financial resources of the provinces. The federal government contributed to this growth in provincial strength by ceding huge tracts of land it had received in 1867: the federal Parliament passed legislation in 1898 and 1912 that considerably increased the size of Ontario and Quebec. During this period, too, the idea of provincial autonomy—the right of the provinces to act independently of the federal government—became increasingly recognized as a basic principle of Canadian federalism. The “hands-off” position of Sir Wilfrid Laurier in the conflict over French schools in Manitoba (1890-1896) was defended on the grounds that education was a matter of exclusive provincial jurisdiction.

Thus, as the long economic recession, which marked the last quarter of the 19th century, drew to an end, the provinces began to play an increasingly large part in the country’s economic and political life. While this accelerated with the prosperity of the early years of the 20th century, the trend was interrupted by World War I.

### ***A period of decentralization: 1918-1929***

The end of World War I marked a major turning point in the history of Canadian federalism. During the subsequent 11 years, the federal government ceased to be the main actor on the political stage and the provinces were called on to play leading roles. In a number of respects, the changes in Canadian federalism at that time are similar to those that have taken place since 1962. In both periods, the changes coincided with rapid peacetime economic expansion and a relatively stable international situation.

Expenditures incurred through the war effort and the continuation of railway construction had weakened the federal government’s financial position. Moreover, the major tasks related to establishing across-Canada transportation and communications infrastructure were—for that period, at least—almost complete. After the war, the federal government therefore preferred to play a smaller part in economic affairs and to straighten out its finances. One of the few major federal initiatives in this period was the establishment of an old age pension program in 1927.

The reduction in the relative importance of the federal government at this time was facilitated by the fact that the peacetime priorities were in areas such as roads, education and social welfare, all of which came under provincial jurisdiction. Although the operating expenditures of the provincial governments increased moderately, their capital investment expenditures grew rapidly and provincial debts reached unprecedented levels. The rapidly increasing use of electricity and automobiles required huge public investments by the provinces and municipalities. By the end of the 1920s, total spending by the

provinces and their municipalities was approximately 50 per cent higher than federal government spending.<sup>2</sup>

The increase in the provinces' financial responsibilities obliged them to find new sources of revenue. Most of them set up government monopolies for the sale of alcoholic beverages and imposed excise taxes that brought in substantial income. Taxes on gasoline, commercial permits and drivers' licences also provided new revenues.

The per capita revenue from these sources, however, varied considerably from one province to another. The benefits of the new economic prosperity reached the Maritime provinces well after they reached the other provinces and the governments in Halifax and Fredericton experienced relative difficulties in balancing their budgets. They requested further special grants from the federal government, which set up a royal commission (the Duncan Commission) in 1926 to examine their claims. The commission recommended that fixed grants be paid to the three Maritime provinces, and this was done. The Prairie provinces demanded that the federal government give them control of natural resources and compensate them for the revenues they had foregone when the federal government retained control of sub-surface mineral rights. Control of resources was ceded to the provinces in 1930 and royal commissions were set up to determine the amount of compensation the provinces ought to receive.

Although federal grants to the provinces increased considerably during this period, tax revenues raised by the provinces increased even more quickly, and by 1930, grants represented no more than 10 per cent of total provincial revenues. At the same time, provincial expenditures had increased very rapidly. In 1930 provincial and municipal expenditures were almost double those of the federal government. This shows the extent to which the provinces had taken on new responsibilities when circumstances demanded. The new initiatives being taken by the provinces were later recognized by the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission) set up by the federal government in the late 1930s:

*Throughout this period the provinces were politically aggressive in undertaking new activities, in advancing their own affairs, and in securing concessions from the Dominion. In their difficulties, in their ambitions and opportunities, as well as in the disparities between them, several sets of common interests of a regional character emerged. These regional forces served to weaken the common interest in a national integration. In the general prosperity of the twenties, which provided an expanding national income, the regional interests were harmonized amicably without serious friction or serious sacrifice and the provinces were able,*

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 9.



*with more or less difficulty, to carry the new responsibilities they had assumed.*<sup>3</sup>

Provincial debts had increased as a result of large capital investment expenditures and a substantial proportion of their budgets was used for servicing these debts. Therefore, despite the prosperity of the times, the provinces' fiscal system was vulnerable to any serious economic downturn.

### ***A period of crisis: 1929 - 1939***

The economic crisis that began in 1929 and continued until the outbreak of World War II had a considerable effect on the federal system. During the 1920s, the provinces had invested huge sums in roads, urban development and hydro-electric facilities. These investments had been financed by issuing bonds, many of which matured during the thirties.

Welfare and educational services had also been increased and improved, so the financial burden had continually grown. As a result of the Great Depression, however, tax revenues available to pay back the borrowed money were greatly reduced.

The provinces reacted to the deterioration in their financial situation by increasing tax rates and introducing new forms of taxation. Between 1930 and 1940, the number of provinces that taxed personal income rose from three to seven, while the number of provinces that taxed corporations rose from two to nine. Retail sales taxes were introduced and succession duties were increased. Because revenue from customs duties had decreased as a result of the drop in international trade, the federal government also had to introduce new forms of taxation and increase rates for those that already existed. Thus, both orders of government were using every possible means to increase their revenues and were doing so without any intergovernmental co-operation—hence the so-called “tax jungle” of the thirties.

Despite its own difficulties, the federal government felt obliged to increase special grants to the provinces. Payments were made to all the provincial governments to help them finance their unemployment assistance programs. Federal allocations of nearly \$500 million were paid to the provinces during this period in aid to the unemployed.<sup>4</sup> Total federal grants represented approximately one-third of total provincial revenues. The neediest provinces were also given special grants to ensure that essential services were maintained.

Nowhere in Canada was there more economic hardship than in the Prairie provinces. The Great Depression was bad enough, but on top of that a period of sustained drought and soil-drifting all but devastated the region's agricultural economy.

<sup>3</sup> Canada, *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, vol. 1 (Ottawa: Queen's Printer, 1939), pp. 136-7.

<sup>4</sup> Of the \$500 million transferred to the provinces, \$175 million consisted of loans, a large portion of which were later written off by the federal government.

Temporary grants helped to maintain basic essential services. But the Depression also prompted some long-term federal measures and gave birth to national agencies such as the Canadian Wheat Board and the Prairie Farm Rehabilitation Administration (PFRA)—legacies of the 1930s and still playing an important role in Western Canada today.

The Maritime provinces were also seriously affected by the depression, and the White Commission, which had a mandate from the federal government to examine their financial situation, proposed in 1934 that the special grants to Prince Edward Island, Nova Scotia and New Brunswick should be increased.

The economic crisis of the 1930s greatly weakened the fiscal position of the provinces. Most were on the verge of bankruptcy from which they were rescued by federal grants. It became obvious that the fiscal structure of the federal system had to be rethought.

Much of the rethinking was done by two very important royal commissions. The first, established by the federal government in 1937, was the Rowell-Sirois Commission, to which we have already referred. The second was the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems, better known as the Tremblay Commission, appointed by the Quebec government in 1953.





## Chapter 2

### A period of centralized federalism: 1939-1957

The crisis of the 1930s was followed by World War II and a period of relatively strong centralization. This return to predominance of the central authority can be traced to the influence of the war, the effect of the Rowell-Sirois Commission, the impact of Keynesian economic thought, and the desire to avoid another economic depression.

#### *The Rowell-Sirois report*

The Royal Commission on Dominion-Provincial Relations was appointed in August 1937. It was instructed in particular:

1. *to examine the constitutional allocation of revenue sources and governmental burdens to the dominion and provincial governments . . . and its suitability to present conditions . . .;*
2. *to investigate the character and amount of taxes collected from the people of Canada . . . and to determine whether taxation as presently allocated and imposed is as equitable and as efficient as can be devised;*
3. *to examine public expenditures and public debts in general, in order to determine whether the present division of the burden of government is equitable, and conducive to efficient administration, and to determine the ability of the Dominion and provincial governments to discharge their governmental responsibilities within the framework of the present allocation of public functions and powers, or on the basis of some form of reallocation thereof;*
4. *to investigate Dominion subsidies and grants to provincial governments.*<sup>1</sup>

In short, the commission was to research the facts, evaluate them in terms of administrative efficiency and fiscal equity and submit recommendations. The five commissioners appointed by the government represented the five different regions of the country: Newton W. Rowell, chief justice of Ontario, appointed chairman of the commission; Thibaudeau Rinfret, justice of the Supreme Court of Canada, from Quebec; John W. Dafoe, a journalist from Winnipeg; Robert A. MacKay, a professor of political science at Dalhousie University, Nova Scotia, and Henry H. Angus, a professor of economics at the

---

<sup>1</sup>Canada, *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, vol. 1 (Ottawa: Queen's Printer, 1939), p. 1.

University of British Columbia. Four months after his appointment, Mr. Justice Rinfret had to tender his resignation owing to ill health. He was replaced by Joseph Sirois, a Quebec notary and professor of constitutional law at Laval University. In November 1938, Chief Justice Rowell also had to resign because of illness, and Joseph Sirois replaced him as chairman of the commission.

The commissioners selected six advisers to help them accomplish their task: Alex Skelton, chief of the research department of the Bank of Canada, was appointed director of research and secretary; Adjutor Savard was appointed French secretary and acted as secretary during the hearings in several provinces; Wilfred Eggleston and R.W. Fowler were appointed assistant to the secretary and legal secretary respectively, and Louis St. Laurent and James McGregor Stewart were appointed counsel. An extensive research program was planned to provide the commissioners with complete information on constitutional, economic and fiscal aspects of the Canadian situation. The economic research program was by far the most important with 27 researchers doing specialized studies.

In addition to holding public hearings in the nine provincial capitals of the time, the commission requested briefs from all the provincial governments and meetings with them. The governments of Alberta and Quebec declined to participate. The Ontario government supplied the commission with the information it requested for a few months but later decided not to co-operate further in its work.

The Rowell-Sirois Commission submitted its report in 1940. After analyzing the state of federal-provincial relations, the commissioners concluded that a serious imbalance existed between the revenues and responsibilities of each order of government. They stressed the fact that certain responsibilities of a national character were financed from revenue sources of a local or regional nature, while certain revenue sources of a national character were used almost exclusively by provincial governments. To correct this imbalance, the commission recommended a new division of responsibilities and taxing powers between the federal government and the provinces, and special arrangements to enable the poorest provinces to offer their citizens public services comparable to those in the rich provinces. In particular the commission recommended:

- that the federal government assume the responsibilities associated with unemployment relief and old age pensions, which at that time absorbed a considerable proportion of provincial revenues
- that the provinces no longer tax incomes of individuals and corporations because these "national" areas of taxation would be more efficiently administered by the federal government

- that the “chaotic and illogical” statutory grant system be replaced with “national adjustment grants”<sup>2</sup> to be made to the poorest provinces so that they could provide public services of “average” quality without placing an undue tax burden on their citizens.

Although the recommendations concerning the distribution of responsibilities and areas of taxation were clearly of a centralizing nature, the provinces did not object to proposals for transferring responsibility for unemployment relief measures and old age pensions to the federal government. Thus in 1940, following an agreement reached between the federal government and the nine provinces of that time, the Constitution was amended to give the federal government authority to set up an unemployment insurance plan and, in 1951, all provinces, including Quebec, agreed to amend the BNA Act so that the federal government could establish an old age pension plan for the whole country. However, the provinces severely criticized the suggestion that they withdraw from the income tax field. This was to be one of the main points of contention between the two orders of government in the postwar years.

The recommendation regarding national adjustment grants was aimed at ensuring a redistribution of wealth from the rich provinces to the poor provinces. These federal payments were intended to enable those provinces with tax yields below the national average, to provide an average standard of public services without having to tax their residents at higher rates than those applied in the wealthier provinces. In this proposal lies the origin of our present system of equalization of provincial revenues. The commission stressed that the provinces could use these federal payments as they saw fit, in accordance with the principle of provincial autonomy. According to the commission,

*the purpose of the National Adjustment Grants to be paid by the Dominion to the provincial governments is then, in brief, to provide for balanced provincial budgets after provision for expansion of education and welfare services to the national average where these services are below it, and expansion of developmental expenditures to the 1928-31 averages of the individual provinces. . . . The Commission's recommendations for payment of National Adjustment Grants . . . illustrate the Commission's conviction that provincial autonomy in these fields must be respected and strengthened, and that the only true independence is financial security.<sup>3</sup>*

<sup>2</sup> Grants of this kind are now generally referred to as equalization grants.

<sup>3</sup> Canada, *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, vol. 2 (Ottawa: Queen's Printer, 1939), pp. 125-126.



Although the cause of provincial autonomy had many defenders at the time, few had anticipated how a decentralization of taxing powers would affect the poor provinces. The commission's recommendation concerning national adjustment grants was an attempt to reconcile the principle of autonomy with that of greater equality in the standard of public services provided by individual provinces. This aspect of the report was largely overlooked by provincial critics. The adjustment grants, however, would have had a decentralizing effect that would have at least partially offset the centralizing effect of the other proposals. According to one commentator, the commission's report, although it put forward certain centralizing measures, did not ignore the need to preserve provincial autonomy:

*... it reflected the growing sense of nationhood which demanded a more truly national instrument of government, yet it was the work of men who ... were anxious to avoid an extensive contraction of local liberties.<sup>4</sup>*

Notwithstanding the foregoing, provincial reactions to the report were rather negative. At the First Ministers' Conference held in January 1941, Ontario, Alberta and British Columbia—the three provinces that, under the commission's proposals, would not have received national adjustment grants—indicated that the recommendations of the commission were unacceptable to them. Other provinces also expressed only moderate approval. Quebec, Ontario and British Columbia were strongly opposed to the recommendation that the federal government assume exclusive responsibility for income taxes and succession duties.

## **World War II and Keynesian ideas**

The relatively high degree of centralization that occurred during and after World War II can be attributed only in part to the recommendations of the Rowell-Sirois Commission. Although these had a profound and lasting influence on the federal government's way of thinking, three other forces triggered the return to greater centralization: Canada's involvement in the war; the influence of Keynesian ideas on senior public servants and political leaders, and strong fears of postwar economic recession.

As the war effort intensified, the federal government took on increasingly greater responsibilities in almost all areas and was forced to raise considerable amounts of revenue from all social groups. The administrative machinery grew to an unprecedented size. The feeling throughout federal government circles, however, was that this machinery could be made to serve new purposes after the end of hostilities.

---

<sup>4</sup> Alexander Brady, *Democracy in the Dominions*, 2nd ed. (Toronto: University of Toronto Press, 1952), p. 54.

The prospect of peace raised fears of another recession. The theories and prescriptions of the noted economist, John Maynard Keynes,<sup>5</sup> were embraced by a hopeful public searching for solutions to old problems. Stimulative Keynesian measures, such as capital works projects and tax cuts, were seen as a means of generating jobs for soldiers returning from abroad and as an offset to declining war-related production. As it turned out, fears of a world recession were ill-founded, as a release in pent-up consumer demand provided the needed offset.

Nevertheless, the influence of this new Keynesian approach was quickly felt.<sup>6</sup> It was no longer a question of adopting a laissez-faire attitude toward the economic situation. The federal government committed itself to attaining price stability and full employment. The principle of an anti-cyclical budgetary policy, under which deficits and surpluses would be used to stimulate or slow down the economy as the situation required, was a radical departure from the conventional financial practices of the prewar period.

This new concept of the government's role in economic affairs was set out in the White Paper on Employment and Income, which was tabled in Parliament in April 1945. It was particularly significant for Canadian federalism, because it called for a full range of social measures that not only promoted the welfare of individuals but also formed part of a national stabilization policy. Social security was no longer viewed solely as a policy of assistance to the needy; it was thereafter considered as one of the instruments available to the federal government for ensuring full employment.

Since social welfare measures had always been under provincial jurisdiction, this new philosophy seriously challenged the constitutional division of powers between the two orders of government. The new concept of social security blurred any practical distinction between economic and social policies. A good case could then be made for the transfer of major functions to the federal government from the provinces. The potential implications of Keynesian thought for a federal form of government were almost revolutionary in nature.

It was clear that it would not be possible in Canada to assign complete responsibility for economic stabilization and social policy to the same order of government. But how could the two be separated in practice? For example, were manpower training policies, aimed both at training workers and at achieving full employment, to be considered a provincial or a federal responsibility? Income supplements, such as welfare payments, posed the same problem. These measures served a purpose that was social (assisting the most disadvantaged) as well as economic (maintaining a higher level of overall

---

<sup>5</sup> Among those in Ottawa schooled in or influenced by Keynes' theories were W. Clifford Clark (deputy minister of finance), Ken Eaton (assistant deputy minister of finance) and R. B. Bryce (advisor to the deputy minister of finance). Bryce was a student of Keynes at the time Keynes' *General Theory of Employment, Interest and Money* was being formulated.

<sup>6</sup> Referring to the influence of Keynes in various countries, Professor Brady notes that "perhaps in no capital of the English-speaking world did Keynes exercise more influence than in Ottawa." (Brady, *Democracy in the Dominions*, p. 55).

demand in order to stimulate production). Should such programs be administered by the federal government or the provinces? These were some of the questions raised by the new Keynesian philosophy, and they were to influence Canadian political debate throughout the postwar period. As we will see later, they were a major source of federal-provincial tensions.

### ***Intergovernmental fiscal arrangements: 1941-1957***

Under the pressure of circumstances created by Canada's entry into the war, the provinces recognized the necessity for a strong central government, at least for the duration of the conflict. In 1941, they agreed to refrain from collecting personal and corporation income taxes until one year after the end of hostilities. In return, the federal government agreed to pay them an indemnity or "rent"<sup>7</sup> as partial compensation for the revenues foregone through provincial withdrawal from these particularly lucrative tax fields. This was the beginning of the tax rental era during which the provinces rented their rights in these tax fields to the federal government.

To reach its objectives of full employment and price stability, the federal government called the Dominion-Provincial Conference on Reconstruction in 1945 and proposed a whole set of measures aimed at supporting postwar economic activity. It suggested the establishment of a nationwide old age pension plan, a health insurance plan, an unemployment insurance plan and a program of financial assistance to those provinces and municipalities willing to make public investments designed to stabilize the economy. The federal government also proposed various shared-cost programs in the areas of mental health, vocational training and research. The recommendation respecting financing was that the provincial governments continue to leave the personal income tax, corporation tax and succession duty fields entirely to the federal government in return for rental payments calculated essentially on the basis of provincial population.

These proposals upset the whole concept of federalism on which relations between the two orders of government had been based up to that time. By expanding the number and value of shared-cost programs, the federal government was suggesting that the principle of exclusive responsibility and complete independence of action for each order of government was no longer valid. The programs also implied that economic and social policies had become closely intertwined. Furthermore, the federal recommendations required that the different sources of revenue no longer be considered from a purely constitutional point of view, but in terms of their usefulness as macro-economic management tools. It was therefore not surprising that the provinces reacted with considerable hesitation and scepticism to these proposals. The reconstruction conference adjourned without producing an agreement.

---

<sup>7</sup> The term "rent" is used to indicate a payment by the federal government to a province for the exclusive occupancy of a tax field for a specified period of time.



Intergovernmental consultations nevertheless continued for two years and led to agreements based on the idea of rental payments. In 1947 all the provinces except Quebec and Ontario agreed once again to rent to the federal government, for a period of five years, their right to tax personal income, corporation income (except for a five per cent tax on corporate profits which was to be collected by the federal government on behalf of the provinces) and succession duties. The rental payments the federal government agreed to pay the provinces were to be calculated on the basis of a fixed per capita amount and statutory subsidies payable in 1947. The payments would also increase annually in proportion to gross national product (GNP) and population growth rates.<sup>8</sup>

Ontario and Quebec, the two most populous and highly industrialized provinces, refused to sign the rental agreements. They each collected a seven per cent tax on corporation income and various taxes on business capital and places of business. Both provinces also retained their succession duties. To avoid excessive taxation in this field, the federal government had provided for a provincial tax credit of 50 per cent under the Dominion Successions Duty Act. The Income Tax Act provided for a provincial tax credit of five per cent,<sup>9</sup> but since neither Quebec nor Ontario introduced such a tax at that time, the taxpayers of these provinces could not claim this credit.

Between 1947 and 1950 the federal government ceded to the provinces certain minor taxes such as the gasoline tax (then set at three cents per gallon), the sales tax on electricity and gas, and the amusement tax. The financial requirements of the provinces increased rapidly, in part due to the shared-cost programs that the federal government was implementing, such as the national health grants program that began in 1948. This was soon followed by several other shared-cost arrangements, the most important of which was the Trans-Canada Highway construction program, begun in 1948. This project, designed to improve the road transportation network in a period of rapid national economic growth, gave rise to a serious disagreement between the federal government and Quebec. The Government of Quebec felt that the project represented a federal infringement of provincial jurisdiction and it was not until 1960, with the election of Premier Jean Lesage's government, that Quebec entered the program. This participation did not reflect Quebec's approval of the concept of shared-cost programs but rather a determination to ensure the investment in Quebec of those federal tax revenues already raised within the province for the financing of this federal program.

Since the rental agreements signed in 1947 were due to expire at the start of 1952, the federal government began discussions on their renewal with the

<sup>8</sup> The provinces could choose between two formulas for calculating their payments: (1) a combination of \$12.75 per capita of 1942 population, plus 50 per cent of provincial personal and corporation income tax receipts in 1940, plus the 1947 statutory subsidies; or (2) \$15 per capita of 1942 population plus the 1947 statutory subsidies. The amounts yielded under either of these formulas were to be increased each year by a percentage equal to the gross national product growth rate.

<sup>9</sup> An income tax credit of five per cent meant that a taxpayer could deduct from his federal income tax a proportion of his provincial income tax not to exceed five per cent of his federal income tax.

provinces in 1950. Because Canada's involvement in the Korean War, which began in 1950, was expected to take up a significant portion of the country's tax resources, the possibility of transferring a greater share of income tax revenue to the provinces was very limited. Military expenditures had priority, and so the tax agreements concluded for the 1952 to 1957 period, although they provided for slightly higher payments than those in the preceding period, brought no significant changes. The following modifications were made:

- The two formulas set out in the 1941 agreements were retained but were to apply to data for 1948 rather than 1941.
- A third formula was provided, whereby the rental payment would be equal to the sum of the following amounts:
  - the yield of a personal income tax at five per cent of 1948 federal rates applied to 1946 incomes in the province
  - the yield of a tax of 8.5 per cent on corporate profits earned in the province in 1948
  - the average revenue received by the province from succession duties during the two most recent collection years
  - 1948 statutory subsidies.
- Changes were made to the definitions of GNP and provincial population.

The new approach for calculating rental payments was formulated to satisfy Ontario, which had requested that these payments take into account the tax yields a signatory province would have to relinquish. Ontario accepted the proposed formula and signed a tax rental agreement. The Quebec government, however, rejected the new formula because it considered rental agreements contrary to the principle of provincial autonomy.

Throughout the period from 1952 to 1957, Premier Maurice Duplessis of Quebec maintained that the rental agreements violated the spirit of Confederation. Since the financial responsibilities of the Quebec government grew greater each year, the Quebec government found it necessary to seek new sources of revenue and, in 1954, it introduced a personal income tax. The income tax rates equalled approximately 15 per cent of federal rates or 10 percentage points more than the provincial tax credit allowed under the federal Income Tax Act. This meant that Quebec taxpayers had to pay a total tax (federal tax plus provincial tax) that was 10 percentage points higher than that paid by taxpayers in other provinces.

In October 1954, Prime Minister St. Laurent met with Premier Duplessis to find some way of easing the tax burden on Quebec residents. They reached an agreement that, although in appearance represented a respectable compro-

mise for each of them, was nevertheless a major concession to Duplessis. The Quebec premier obtained an increase in the federal tax credit under the Income Tax Act from five per cent to 10 per cent. At the same time, he agreed to withdraw from the Quebec tax bill a clause stipulating that the province had primary jurisdiction in the income tax field. The federal statute was amended so that, as of 1955, any province could collect its own income tax at a rate of up to 10 per cent of the federal rates without its taxpayers having to bear a tax burden greater than that of the taxpayers in other provinces.

The decision of the Duplessis government to introduce its own personal income tax system came just when the Korean War had ended and when a considerable cut in the defence budget was anticipated. The Canadian economy was booming and public attention could once again turn to issues connected with a peacetime economy, issues such as social security, education, health care and road construction. The Duplessis challenge therefore came at a time when circumstances were especially receptive to change. However, before examining how the philosophy of autonomy defended by the Duplessis government influenced Canadian federalism, the principles of this philosophy must be studied more closely.





## Chapter 3

# In defence of provincial autonomy: the Tremblay report

*Trop longtemps notre volonté de  
vivre fut supplantée par notre  
mémoire d'avoir été.*

Fernand Ouellette

The principle of provincial autonomy, defended so ardently by Premier Duplessis during the 1940s and fifties and later espoused in various forms by his successors, was based on a particular view of the Canadian situation. This view was given one of its most complete formulations in the report of the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems, better known as the Tremblay report. Since its tabling in 1956, there has been no other report or document of the same kind describing the Quebec government's views on the functioning of the federal system. The terms of reference for the commission, which was established by the Duplessis government, give a clear indication of the attitude which inspired its creation. It was to "inquire into constitutional problems . . . and submit . . . its recommendations as to steps to be taken to *safeguard* the rights of the Province. . . ." It was urged to study "in particular . . . the encroachments by the central power in the field of direct taxation" as well as "the repercussions and *results of such encroachments* in the legislative and administrative regime of the Province and in the collective, domestic and individual life of its people."<sup>1</sup> The commission was therefore not asked to decide whether the federal government was encroaching on fields of provincial jurisdiction, but rather to measure the extent and consequences of such encroachment.

The members of the commission were appointed by the provincial government in March 1953. They were Thomas Tremblay, chief justice of the Court of Sessions; Esdras Minville, director of the École des Hautes Études Commerciales and dean of the faculty of social, economic and political sciences at the University of Montreal; Honoré Parent, lawyer and former president of the Montreal Chamber of Commerce; Richard Arès, SJ, editor of the magazine *Relations*; John P. Rowat, notary and chairman of the Protestant School Board of Greater Montreal; and Paul Henri Guimont, secretary of the faculty of social science of Laval University. The commissioners chose six advisers and two principal secretaries to assist them in their work. The commission also arranged for a certain number of research projects to be carried out, 10 of

---

<sup>1</sup> Quebec, *Report of the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems*, vol. 1 (Quebec City: 1956), p. vi. (Author's italics)

which were published as annexes to the report. François-Albert Angers was the author of three of these; the others were signed by Charles de Koninck, Gonzalve Poulin, Arthur Tremblay, Gérard Trudel, Albert Rioux, Roland Parenteau and Patrick Allen.

### *Findings and conclusions of the report*

The commission's report was submitted to the Government of Quebec in 1956. According to the commissioners, the constitutional problem was the result of "a fundamental divergence of opinion on the interpretation of Canadian federalism."<sup>2</sup> Although the problem was most apparent in regard to the distribution of tax powers, its control and remedy required a re-examination of "the foundations of our constitutional and political system" and the situation should be studied "first of all in the perspective of history and according to the basic principles of political philosophy."<sup>3</sup> This approach was felt to be superior to that of the Rowell-Sirois Commission, whose report was "an effort to give Canadian history an economic interpretation" which "left out the most deeply human, and, therefore, the most significant aspect" of the history of this "widely differentiated" country.<sup>4</sup> According to the Tremblay Commission, the problem of federalism was essentially cultural: "The duality of cultures is the central premise of the Canadian political problem, no matter from what angle it may be approached."<sup>5</sup>

To support this thesis of cultural duality, the commission sought to define what it believed were the distinctive characteristics of the two Canadian cultures. This led it to emphasize linguistic and especially religious differences. The report defined French Canadian culture as being "of Christian inspiration" and "French genius." On the other hand, "Anglo-Protestant culture" was "of the same general inspiration, but according to a different interpretation and genius." It differs from "French-Catholic culture" because "it does not conceive the order of temporal life and Man's relations to society in the same manner. It is not communal, but individualist and liberal."<sup>6</sup> The two cultural communities therefore differ in their "concepts of order, liberty and progress."<sup>7</sup> For this reason, the opposition between the two cultures appears not so much in cultural activities per se as in the fabric of daily life:

*It is not on the purely intellectual and artistic plane . . .  
that the duality of cultures presents a political problem . . .  
it is on the plane of everyday activity, on the plane of*

<sup>2</sup> *Ibid.*, vol. 3, book 2, p. 278. (book 2 of vol. 3 contains a summary of the report).

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 279.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 283.

<sup>6</sup> *Ibid.*, vol. 2, p. 42.

<sup>7</sup> *Ibid.* According to the commission, the difference in interpretation "arises mainly from the fact that, by making of religion, through private judgment, a strictly personal affair, Protestantism withdrew its social morality from all ecclesiastical discipline and liberated socio-political thought from any reference to a transcendent order. For a Catholic . . . liberty defines itself with respect to this order. For the Protestant . . . liberty is pre-eminent . . ."



*economic, social, juridical and political action where, the interests of two groups being engaged, their respective concepts of life and order oppose each other and clash.*<sup>8</sup>

According to the commission, the cultural duality of Canada requires that its federal system be sufficiently flexible to ensure the full development of both cultures. Since Quebec is the "heart" of French Canadian culture, the report said it is the responsibility of the Quebec government to take the initiative in regard to the economic and social life of its people. Provincial autonomy is necessary because only the Government of Quebec can exercise the new functions imposed on a modern state "in the manner best suited to the needs and spirit of the people."

Throughout its report, the commission insisted that the federal government's new concept of its role was incompatible with the values of French Canadian society. Federal policies have a "technical" and *dirigiste* character which is ill-suited to a "truly humanist, political and social economy."<sup>9</sup> The difficulty arises from the fact that "Anglo Canadian Protestants control the governments, not only of the nine other provinces, but of the Canadian Federation itself."<sup>10</sup> That is why, according to the report, it is essential to put an end to the fiscal, social and economic centralization, which is contrary to the spirit of federalism.

The report defined federalism as a "system of association between states in which the exercise of state power is shared between two orders of government, co-ordinate but not subordinate one to the other, each enjoying supreme power within the sphere of activity assigned to it by the Constitution."<sup>11</sup> The report then went on to show how, in the commission's view, postwar federal policies did not respect this concept, in spite of the fact that, according to the commission, it had inspired the Fathers of Confederation. The commission was particularly critical of shared-cost programs introduced by the federal government because they enabled the latter to spend large amounts of money in fields assigned by the Constitution to the provinces. In the view of the commission, the programs reflected "the mentality, needs and philosophy of the Anglo-Protestant majority."

The report concluded that differences between Ottawa and Quebec arose "from a unitary and non-federalist interpretation of the Constitution . . . and from an administrative rather than a political concept of the state's role in economic and social affairs."<sup>12</sup> A return to the spirit of genuine federalism was, therefore, recommended such that there be an undertaking to readapt the

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 79-80.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 277.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>12</sup> *Ibid.*, vol. 3, book 2, p. 291.

federal tax system to the needs of the population. This meant, in the view of the commission, “taxes on incomes affecting individuals and institutions should be reserved to the provinces, upon which devolves jurisdiction in cultural and social matters.”<sup>13</sup> The federal government, for its part, should “have sole access to taxes on goods and their circulation.” The transfer of all funds derived from income taxes back to the provinces would enable them to assume responsibility for the whole field of social security, including unemployment insurance. The commission’s report also stated that any fiscal imbalances that might result from this transfer of income taxes would be insignificant except in the case of the Maritimes, and that this problem could be solved by an equalization system.<sup>14</sup>

The report further proposed that the provinces, as in the case of the federal government, be able to sell their bonds to the Bank of Canada in order to have the necessary credit at their disposal for building roads, hospitals and schools. Such public works were viewed by the commission as the major means of eliminating unemployment. Finally, recognizing the need to co-ordinate the policies of the members of the federation, the report proposed the formation of a secretariat of federal-provincial conferences and a permanent council of the provinces.

It is surprising that, after proposing the separation and exclusive assignment of functions between the two orders of government, the commission later altered its position somewhat. The final pages of the report proposed an “intermediate” solution aimed at “taking into account the *de facto* situation and the habits of thought which constitutional practices of the last quarter century have brought into being.”<sup>15</sup> According to this solution, the federal government would keep a substantial portion of the revenue from corporate income taxes, as well as the social security measures provided by it.

### ***Ambiguities of the report***

The Tremblay report was intended to be a “defence and illustration” of traditional federalism, founded on the autonomy of each order of government, i.e., on the ability of each order of government to act independently of the other. It recognized, of course, the need for governments to co-ordinate their policies. According to the commissioners’ concept of federalism, however, such co-ordination is secondary. It is to be understood only in relation to the major principle: autonomy for each order of government—“no federalism without autonomy of the state’s constituent parts, and no sovereignty of the various governments without fiscal and financial autonomy.”<sup>16</sup> In brief, the commission ruled out shared responsibilities and envisioned, instead, a classic form of federalism in which responsibilities between orders of government are assigned

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 295.

<sup>14</sup> The report does not appear to recognize the possibility that Quebec itself might need equalization.

<sup>15</sup> Quebec, *Report on Constitutional Problems*, vol. 3, book 2, p. 302.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 294. See also section 3 of chapter 9 in vol. 2 of the report.

in an exclusive manner. In its view, Canada and Quebec, which had been completely transformed by the industrial revolution between 1867 and the middle of the 20th century, did not require any modification of this traditional concept of federalism. The commissioners concluded that, although the Canadian reality had changed considerably since 1867, its cultural components and political requirements had not. What was needed, then, was an "integral return" to the Constitution of 1867 and the spirit of the Fathers of Confederation.

It was apparently of little concern to the commission that the Constitution had been written at a time when the *laissez-faire* doctrine was in its heyday and Canada had not yet entered the industrial age. Although the report recognized the reality of industrialization in Quebec and in Canada, it did not recognize any automatic link between this phenomenon and the workings of federalism. It made reference to the fact that industrialization broadens the responsibilities of the state, but concluded that such growth simply increases provincial responsibilities without challenging the principles of traditional federalism, which is founded on an absolute separation of powers.

Although the Tremblay report clearly set out the nature of the federal system it considered suitable for Quebec, it nevertheless contained some significant ambiguities. It was critical of statist thought, which was viewed as too *dirigiste* and ill-adapted to the French Canadian mentality, but nevertheless it recommended that the Province of Quebec establish a complete social security system. The report recognized both the need to encourage Quebec's industrial development and the business acumen of Anglo-Protestants, but held that the concepts of liberty and progress, as well as "the importance of material success in human life," are interpreted differently by the two cultural groups and that the Constitution must make it possible to preserve these differences. Having emphasized how the two cultures differ in interpreting these values, the commissioners maintained nonetheless that both cultures are *personnalistes* and "qualitative" and that it is in the interest of both groups to join forces in order to resist the impersonal and technical character of big business. They insisted that the responsibilities of the federal government must be limited to matters having no direct effect on individuals, but added that Canada collectively would fulfil itself only through the purposeful, intelligent and vigilant action of the state.

The commissioners, although conscious of the changes brought about by industrialization and urbanization, evidently did not believe that these changes would necessarily influence either relations between the two cultural groups or the workings of the Canadian federal system to any significant extent. In affirming that values such as liberty, progress and order were interpreted differently in the Franco-Catholic culture than in the English-Protestant culture, they overlooked the fact that this interpretation would itself be modified under the impact of industrialization and urbanization. The commissioners apparently believed that economic developments did not necessitate cultural and political changes.



## *Influence of the report*

Regardless of what judgment is made of the Tremblay report, it is undeniable that it has greatly influenced various governments that have come to power in Quebec since its publication in 1956. In fact, the negotiating positions adopted by the Quebec government vis-à-vis the federal government were frequently inspired by the report's recommendations. In 1962, Premier Lesage requested that a portion of federal income taxes, as well as the entire responsibility for shared-cost programs, be transferred to the provinces. Mr. Lesage's successor, Premier Daniel Johnson, reaffirmed the link established in the report between cultural duality and the nature of Canadian federalism. In his view, a new Canadian Constitution should be written "which would be founded on the recognition of both cultures and be sufficiently flexible to enable French Canadians to develop as they wished, while also allowing English Canadians to develop their own culture as they saw fit."<sup>17</sup> Essentially the same ideas were put forward by Premier Robert Bourassa's government during the early 1970s. Many ideas or concepts expressed by the commission have also been advocated by the Parti Québécois, although the conclusions of the latter respecting political action are very different from those drawn by other Quebec political parties and the commissioners. There is, then, a "spiritual" affinity between the Tremblay report and the constitutional positions taken by the major Quebec political parties, whether federalist or not.

---

<sup>17</sup> Daniel Johnson, *Égalité ou Indépendance* (Édition Renaissance, 1965), p. 90. (Author's translation).

## Chapter 4

# Canadian federalism since 1957: fiscal decentralization

*No part of the Canadian Constitution has been more flexible, more responsive to changing political and economic pressures than the subsidies provisions and tax arrangements.*

F. R. Scott

To what extent has Canadian federalism been able to adapt to the demands made by Quebec since the publication of the Tremblay report? Were these demands compatible with the Keynesian principles that had inspired federal initiatives after the war? Was it possible to find arrangements that would satisfy, at least in part, the different positions espoused by Ottawa and Quebec City? To answer these questions, the various arrangements worked out between the two governments in those fields of particular interest to Quebec have to be examined. The most important arrangements relate to fiscal matters. These are examined in this chapter, while other aspects of the response to Quebec's position are dealt with in the next chapter.

Canadian federalism has changed considerably over the last 20 years, particularly with respect to the financial relations between the two orders of government. These changes can best be analyzed by separate consideration of the following three major dimensions of the financial arrangements: tax-sharing, shared-cost programs (which gave rise to what are known in federal-provincial jargon as conditional grants), and the equalization of provincial revenues.

## Sharing of income taxes

The tax rental agreements, under which the provinces relinquished their rights to raise income taxes and succession duties in exchange for rental payments from the federal government, first came into effect in 1941 and were renewed by all the provinces except Quebec and Ontario in 1947 and by all provinces except Quebec in 1952. Since Quebec set up its own personal income tax system in 1954, it became more and more urgent to work out an arrangement for the period 1957 to 1962 that would be acceptable to that province.

Accordingly, Prime Minister St. Laurent proposed to the provinces in January 1956 that the 1952 agreements be renewed, while explicitly recogniz-

ing the right of the provinces to raise their own taxes. Under the federal proposal, each province could either levy its own taxes on personal and corporate income as well as its own succession duties, or rent these taxes to the federal government. In the latter case, the rental payment made to a province would be 10 per cent of the amount of federal personal income tax raised in the province (this figure was increased to 13 per cent in 1958), nine per cent of taxable corporate profits, and 50 per cent of federal succession duties raised in the province. If a province did not wish to rent its right to levy a tax, its taxpayers would enjoy a tax abatement (an *identifiable* reduction in federal tax payable) from the federal government equal to the percentage used in the calculation of rental payments.

The abatement provision meant that a non-renting province could levy its own taxes and obtain the same revenues as a renting province by applying tax rates, equal to the above cited percentages, to the federal tax (in the case of the personal income tax) or to the federal definition of taxable income (in the case of the corporation income tax). Thus, the *sum* of the federal and provincial taxes paid by its taxpayers would not exceed the amount of federal tax paid by the taxpayers of a province that had signed a rental agreement. Accordingly, there would be no financial penalty on the taxpayers of a province that had refused to rent its right to levy taxes. The 1956 federal offer also provided that each province, whether it signed a rental agreement or not, would be eligible for equalization payments designed to bring the per capita yield from both types of income tax and from succession duties up to the level of the average yield from these taxes in the two wealthiest provinces. In this way, the equalization of provincial revenues was for the first time separated from the question of whether a province chose to participate in the rental agreements.

While the 1957 arrangements must be ranked very high in historical significance, further important changes were made in 1962. The federal government proposed that the idea of renting the right to levy taxes be replaced by a new form of sharing which would give greater flexibility to the provinces. Specifically the tax *rental* agreements were to be replaced by tax *collection* agreements, under which the provinces legislated their own income tax laws and the federal government undertook to collect provincial personal and corporate income taxes free of charge. Provinces could thereafter impose whatever rates they desired without having to set up their own collection services. The only condition the federal government imposed on the participating provinces was that they accept the definition of taxable income contained in the federal Income Tax Act. In other words, the provincial and federal tax bases would be the same. Since 1962, all provinces except Quebec have had tax collection agreements with the federal government respecting personal income taxes. Further, all provinces except Quebec and Ontario have had tax collection agreements with the federal government respecting corporate income taxes.

A collection agreement means that each province enacts its own tax legislation and sets its own tax rates but leaves collection of the tax to the



federal government. Since there is a single authority administering the collection of the tax, the taxpayer may use a single return to calculate both his federal and provincial taxes.

Between 1962 and 1967, the federal government reduced its share of personal income tax on a number of occasions. These reductions were made by means of tax abatements. This expression simply refers to a reduction in federal personal income tax or federal corporate income tax that enables the provinces to increase their taxes on the same base without increasing the total burden on the taxpayers. Tax abatements are therefore a means of transferring tax resources from the federal government to the provinces.<sup>1</sup>

Under the tax collection agreements of 1962, the abatements were first set at 16 per cent of basic federal tax on personal income and nine per cent on corporate taxable income. Steps were taken to increase the personal income tax abatement from year to year until it reached 24 per cent in 1966. In 1967, it was increased by four percentage points to 28 per cent, while the corporate income tax abatement rose from nine to 10 per cent of taxable income. This increase was to compensate provinces for a portion of their costs for post-secondary education. The balance of the federal contribution was paid in cash.

The successive increases in federal tax abatements between 1962 and 1967 enabled the provinces to increase their tax revenues substantially without increasing the burden on their taxpayers. By reducing its own taxes to allow the provinces to increase theirs, the federal government recognized the need for change to preserve fiscal balance between the two orders of government.

Since 1967, however, the federal government has maintained that if the provinces need to increase their revenues, they should do so without, at the same time, demanding that the federal government reduce its own taxes. This position is based on the notion that the expenditure priorities of the federal government are, in principle, as important as those of the provinces. It is also based on the principle of fiscal responsibility: if a province wishes at any time to increase its revenues, it should be prepared to raise its own rate of taxation and accept responsibility for its action.

There is no doubt that the developments described above have considerably altered the distribution of resources between the two orders of government. The change from a system based on tax rental agreements to one based on tax collection agreements has given the provinces much more fiscal freedom. The provinces have exercised this freedom through gradual increases in their rates. In addition, through increases in income tax abatements between 1962 and 1967, the federal government reduced the extent of its tax occupancy and enabled the provinces to increase theirs without further burdening the taxpayers.

---

<sup>1</sup> In the case of the personal income tax, the value of an abatement is measured in percentage points of federal basic tax. An abatement of one point of personal tax is a reduction of one per cent of federal basic tax. In the case of the corporation income tax, the value of an abatement is measured in percentage points of the taxable income of corporations.

## ***Shared-cost programs (conditional grants)***

Shared-cost programs are another essential element of the postwar fiscal structure of Canadian federalism. Over the years a number of these programs have been introduced. The most important are hospital insurance, medicare, the Canada Assistance Plan and the post-secondary education transfer. The hospital insurance program began in 1958. Various social assistance grants were introduced during the forties and fifties and grouped under the Canada Assistance Plan in 1966. The post-secondary education transfer was introduced in 1967 and the medicare program began in 1968.

The payments made by the federal government to the provinces under these programs are generally referred to as conditional grants. These grants are conditional in the sense that the amounts are tied to provincial expenditures on the basis of 50-50 cost-sharing formulas. The notion of conditionality is sometimes used to refer to grants that are paid only if certain program criteria are satisfied, whether or not the grants are calculated on the basis of cost-sharing formulas. In order to avoid this ambiguity, the terms "shared-cost" and "conditional" are used interchangeably in this text, except as noted otherwise.

Shared-cost programs were instituted in the health and welfare fields so that the provinces could make available to their residents those services that met certain "national" standards. It was essentially a question of the federal government ensuring that the quality of these services showed no appreciable variation between the wealthy and the poor provinces. In short, these programs sprang from a desire to ensure that public services considered essential be available to all Canadians, and on an equitable basis.

The shared-cost nature of these programs, however, was seen by Quebec as an instrument of unwarranted centralization. This view was shared by some other provinces, notably Ontario and Alberta. They were critical of the fact that, by offering to pay them 50 cents for every dollar they would spend on a given program, the federal government was compelling them to implement a program they might not otherwise have introduced, or which they might have introduced in a different form. Because of provincial pressure, especially from Quebec, the federal government announced in 1963 its desire to withdraw from some of these programs, which were considered to be "well-established," and to replace cash grants with a tax abatement.

The expression "established" applied to programs that had achieved a certain level of "maturity"—that is to say, programs that had been in effect sufficiently long and which commanded sufficient public support to ensure that they would not be discontinued by the provinces. The federal government offered to turn over to the provinces additional shares (tax points) of personal and corporate tax revenues to compensate for ending the conditional grants. Each province would thereby assume the entire financial and administrative responsibility for the programs it administered.

The first concrete proposal aimed at bringing about the gradual withdrawal of the federal government from these programs was put forward in 1964 and applied mainly to hospital insurance and to welfare programs, later incorporated into the Canada Assistance Plan. The next year, the Established Programs (Interim Arrangements) Act was passed, providing a legal framework for the implementation of the proposal. The act was—as its title implies—designed as an interim arrangement. Although it amended the form of the federal contribution, it made relatively little change in the conditional character. Only Quebec took advantage of this offer and entered into what became known as “contracting out” arrangements with the federal government. Under these arrangements, Quebec taxpayers were granted an additional abatement of 19 percentage points of the federal basic personal income tax in lieu of the federal cash contribution that would otherwise be payable. Of the 19 points, 14 were for hospital insurance, four for welfare programs and one for vocational training. The total amount allocated to Quebec for these programs was identical with what would have been granted had the previous arrangements continued. Any difference between the value of the tax abatement for a program and the grant that would otherwise have been paid was made up by a cash adjustment.

In 1966, a new offer was made to complement the interim arrangements introduced in 1964. The new offer included some modifications to the tax abatement, to which would have been added, over a transition period, cash adjustment payments. Had this offer been accepted by all the provinces, it would have had the result of substantially reducing the conditionality and complexity of the three program areas already mentioned and of giving the provinces full financial and administrative responsibility for them. Only four broad conditions were involved in this offer: guarantees had to be given that the hospital insurance benefits would remain universal, comprehensive, portable and accessible.<sup>2</sup> Only Quebec showed any interest.

In an attempt to interest the other provinces, the federal government repeated its offer at a meeting of ministers of finance in 1968, but in vain. Some of the provinces feared that the number of tax points offered as replacement for the cash grants would not produce revenues equal to the value of the grants. As it turned out, these fears were unfounded, for the value of the tax points increased over the years much faster than the provinces had anticipated.

In 1969, the federal government withdrew its general offer of substituting special abatements for conditional grants to facilitate the introduction of basic reforms to the income tax system. The temporary withdrawal of the federal offer was necessary because a “gestation period” was required before realistic

---

<sup>2</sup> “Universal” means that each program has to apply to virtually all residents in a province irrespective of their income levels; “comprehensive” means that each program must provide an adequate range of services; “portable” means that nobody can be denied the benefits of a program by reason of moving from one province to another; “accessible” means that access to services must not be impeded by excessive charges.



projections of the value of the tax points under the new federal tax system could be made. The federal government undertook to submit a new offer after implementation of the reforms.<sup>3</sup>

In accordance with this undertaking, the federal government proposed in 1973 further alternatives for financing the medical care and hospital insurance programs.<sup>4</sup> By then, its desire to reach an agreement had been strengthened by the fact that these programs, the cost of which it could in no way control, was absorbing an important share of its resources. The 1973 offer was, however, also rejected by a majority of the provinces because they considered that the compensation offered by the federal government was insufficient for them to take the risk of assuming sole responsibility for financing the shared-cost programs.<sup>5</sup> Nonetheless, during negotiation of the fiscal arrangements for the period 1977 to 1982, the federal government and the provinces concluded an agreement on a new formula for financing the hospital insurance, medicare and post-secondary education programs. Under this agreement, referred to as the Established Programs Financing Arrangements or EPF Arrangements, federal contributions for these three programs are in the form of both cash and tax transfers.

Perhaps the most significant aspect of the EPF Arrangements, which came into effect on April 1, 1977, is that federal contributions for the three "established" programs are no longer tied to provincial expenditures. Rather, contributions in a base year are increased annually by the rate of growth of the economy. As noted above, these contributions take the form of a mix of tax and cash transfers. The tax transfer consists of 13.5 points of personal income tax and one point of corporate income tax, equalized to the national average.<sup>6</sup> The cash transfer is made up of a basic cash component designed to provide for stable financing and transition payments designed to ensure that no province loses as a result of accepting part of the federal contribution in the form of tax points.

The EPF Arrangements are subject to the four broad conditions referred to earlier, which are designed to maintain national standards in the health care field.

The purpose of these arrangements is to give the provinces greater flexibility so that they may achieve increased efficiency in the administration of their programs. Moreover, since the provinces no longer need to submit claims to the federal government, provincial expenditures no longer require federal auditing.

<sup>3</sup> The reforms became effective January 1, 1972.

<sup>4</sup> The offer did not include the Canada Assistance Plan, the principal provisions of which were under review as part of an overall review of Canadian social security policies.

<sup>5</sup> The federal government proposed the transfer to the provinces of 100 per cent of the taxes and excise duties on alcoholic beverages and tobacco and six tax points on personal income, that is, the federal government would have reduced its tax by six per cent and the provinces would have raised theirs correspondingly.

<sup>6</sup> Technically speaking, a tax point transfer differs from a tax abatement. With a tax point transfer, the federal government makes tax room available to the provinces by means of lowering its entire rate schedule and, hence, the yield of federal basic tax. With a tax abatement, the federal government makes tax room available by a special deduction that applies after federal basic tax is determined.

The new arrangements mark a significant turning point in the history of Canadian federalism.<sup>7</sup> They constitute a new stage in the broad trend toward fiscal decentralization that began in the mid-1950s. This led Darcy McKeough, the former Ontario treasurer, to say that the EPF Arrangements:

*stand as proof that substantial progress can indeed be made in terms of streamlining the relationships between the federal and provincial governments. The federal government achieved its basic objective, while the provinces achieved the flexibility that they sought.*<sup>8</sup>

The impact of the new financing formula is particularly evident when conditional transfers as a per cent of total transfers are examined over time. As table 2 shows, the share of total federal transfers to the provinces accounted for by conditional grants fell from 54 per cent in 1976/77 to 19 per cent in 1977/78. At the same time, the share of unconditional transfers rose from 28 per cent to 55 per cent or, if one includes tax transfers, from 46 per cent to 81 per cent.

**Table 2**

**Federal transfers to the provinces, 1976/77 and 1977/78**

Type of transfer	1976/77		1977/78	
	\$ million	%	\$ million	%
1. Unconditional cash grants <sup>a</sup> (other than on line 2) .....	3,065	28	3,258	26
2. Established programs financing cash grants <sup>b</sup> .....	N.A.	N.A.	3,700	29
3. Conditional cash grants paid in 1976/77 for programs absorbed by EPF <sup>b</sup> .....	3,657	33	N.A.	N.A.
4. Other conditional cash grants <sup>c</sup> .....	2,286	21	2,421	19
5. Total cash grants (lines 1+2+3+4) .....	9,008	82	9,379	74
6. Unconditional tax points (EPF) .....	1,971	18	3,362	26
7. Total unconditional transfers (lines 1+2+6) .....	5,036	46	10,320	81
8. Grand total (lines 5+6) .....	10,979	100	12,741	100

SOURCE: Department of Finance. (The data in this table are taken from the tables published in the appendix.)

N.A.: not applicable.

<sup>a</sup>Includes equalization payments and tax revenue guarantee payments.

<sup>b</sup>Consists of amounts paid in respect of medicare, hospital insurance and post-secondary education.

<sup>c</sup>Includes grants paid under the Canada Assistance Plan and miscellaneous programs.

<sup>7</sup> The Canada Assistance Plan is still financed by conditional grants, pending resolution of alternative ways of improving certain welfare and income maintenance policies.

<sup>8</sup> Ontario, Budget Paper B: *Federal-Provincial Fiscal Reforms*, Ontario Budget of 1977.

## *Equalization payments*

All the provinces of Canada have the same constitutional responsibilities but, because of the economic disparities existing among the various regions of the country, they do not have the same financial capacity to assume these responsibilities. Alberta, for instance, is able to pay for higher quality public services than Newfoundland while maintaining much lower tax rates. In order to make it possible for each province to provide reasonable levels of public services to their residents without resorting to unduly high taxes, there has to be a means of redistributing wealth among regions. In Canada this takes the form of equalization payments administered by the federal government. These are unconditional payments to provinces whose tax resources (i.e., bases) are below the national average.

The various tax rental agreements included elements of implicit equalization from the very beginning. However, eligibility was conditional upon a province's participation in the rental agreements. In 1957, equalization was separated from the tax rental agreements and thereafter became unconditional in nature and a separate and distinct program. It was calculated on the basis of each province's yield from personal income tax, corporate income tax and succession duties levied at the standard rental rates. Those provinces with per capita yields lower than the weighted average of the two wealthiest provinces were eligible for equalization grants. In 1962/63, one-half of the revenues from natural resources were incorporated into the equalization formula but the level of equalization was changed from the average yield of the two wealthiest provinces to the national average. The level was temporarily restored to the top two provinces in 1964/65, although in a qualified manner.

In 1967/68, the federal government introduced the present system of equalization following extensive discussions with the provinces. This formula, which has been modified somewhat in the following years, takes account of each province's fiscal capacity in respect of almost all kinds of revenues. It employs the concept of a "representative provincial tax system." This system reflects both the tax bases, such as personal income, retail sales and oil production, and the tax rates that the 10 provinces collectively use.<sup>9</sup> If application to a particular province of the representative tax system results in a lower per capita yield than the average for all provinces, then that province is entitled to receive an equalization grant covering the difference.<sup>10</sup> The formula is open-ended, with no upper limit on total payout.

The equalization formula of 1967/68 was renewed in 1972/73 and again in 1977/78. While the concepts of a representative tax system, a national average standard of equalization and an open-ended formula have all been

<sup>9</sup> Any tax is made up of a "base" and a "rate". The product of the two is the "yield" of the tax. In Quebec, the base for the retail sales tax is the set of goods sold by retailers (except certain goods that are specifically excepted in the law); the rate of the tax is 8 per cent; the tax yield is the total amount which the government draws from that tax during the fiscal year.

<sup>10</sup> However, equalization cannot compensate a province for a revenue deficiency arising from the fact that it imposes lower tax rates on average than other provinces.



retained, a number of technical, but financially-significant, changes have been made since 1967/68. In 1973/74 school purpose taxes were added, while in 1974/75 and again in 1977/78 certain restrictions were placed on natural resource revenues, which had increased enormously as a result of higher oil and natural gas prices.

Equalization payments have been an essential element in the financial structure of the poorer provinces for many years. For the 1979/80 fiscal year, Quebec was to receive an estimated \$1,352 million or \$216 per resident, while Newfoundland was to receive an estimated \$340 million or \$592 per resident. Equalization payments in 1977/78 accounted for approximately 18.5 per cent of the value of the taxes levied by the seven recipient provinces. The payments to Quebec represented approximately 15 per cent of the value of the taxes levied by the government of that province.

### ***Revenue sharing: the overall picture***

The arrangements described above respecting sharing of income taxes, shared-cost programs and equalization of provincial revenues involve decisions that contributed to a considerable decentralization of the system prevailing in the 1940s and fifties. The scale of this decentralization is evident in the way each order of government's share of total government revenues has changed during the last 30 years.

**Table 3**

### **Federal and provincial/local shares of total government revenues from own sources (per cent)**

	Federal	Provincial/local
1926 .....	44.9	55.1
1930 .....	33.4	66.6
1945* .....	71.5	28.5
1950* .....	64.1	35.9
1960* .....	58.2	41.8
1970 .....	50.9	49.1
1976 .....	50.7	49.3
1977 .....	47.2	52.8
1978 .....	45.6	54.4

SOURCE: Federal Department of Finance, based on the national economic accounts. See appendix 2.

NOTE: Excludes contributions to the Quebec Pension Plan and the Canada Pension Plan.

\*Rental payments have been treated as provincial revenues and have been deducted from federal revenues.

Table 3 and graph 1 show that in 1945 the federal government levied 71.5 per cent of all the taxes paid by Canadians, while the provinces raised only 28.5 per cent. Since then, however, the provincial/local share has shown continuous growth, reaching 41.8 per cent in 1960, 49.1 per cent in 1970 and 54.4 per cent

in 1978. From 1945 to 1967, the federal share was always greater than the provincial/local share, but the gap between the two diminished year by year. Throughout the period from 1967 to 1976, the two orders of government split the fiscal pie more or less in half, the federal share hovering around 51 per cent and that of the provinces around 49 per cent. But since the new formula for financing established programs came into force in April 1977, the provincial/local share has grown to 54 per cent while the federal share has dropped to less than 46 per cent.

The extent of decentralization appears even greater when federal transfer payments to the provinces are taken into account. Deducting the value of these grants from federal revenues and adding it to the revenues of the provincial/local sector, the figures, as indicated in table 4, are obtained.

**Table 4**

**Federal and provincial/local shares of total government revenues when federal grants are deducted from federal revenues and considered as revenues of the provincial/local sector  
(per cent)**

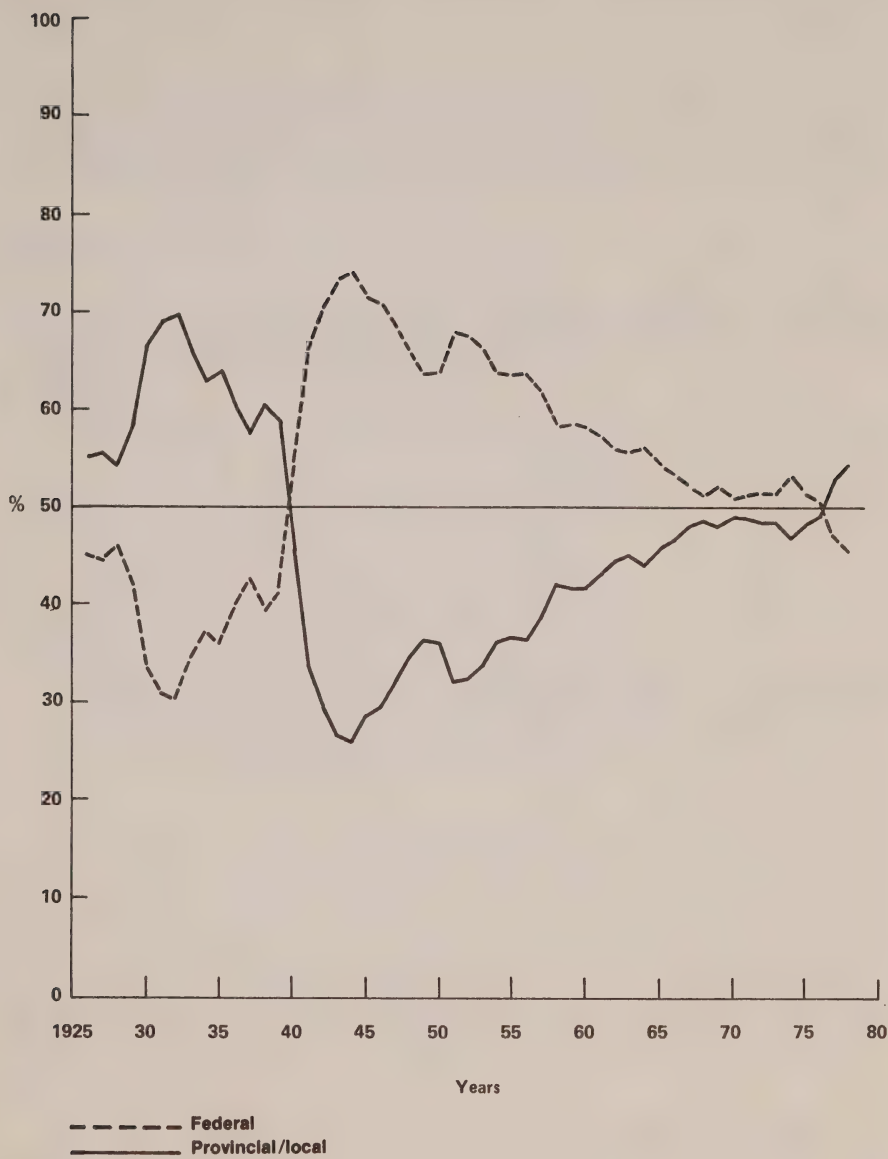
	Federal	Provincial/local
1926 .....	43.1	56.9
1930 .....	30.5	69.5
1945 .....	69.2	30.8
1950 .....	59.8	40.2
1960 .....	51.6	48.4
1970 .....	39.8	60.2
1976 .....	38.6	61.4
1977 .....	34.3	65.7
1978 .....	32.6	67.4

SOURCE: Same as table 3.

Table 4 and graph 2 show an even greater trend toward decentralization. In some respects, they are more relevant as a measure of decentralization than table 3 and graph 1 because they indicate the "real" resources available to each order of government. Admittedly, the inclusion of conditional grants in provincial revenues overstates the case, particularly for the period 1967 to 1976 when conditional grants were relatively important. But since conditional grants to the provinces now make up less than five per cent of total provincial/local revenues, this is no longer an important qualification.

Table 4 reveals that Canada has reached a high degree of decentralization in comparison with our past. Two-thirds of total government revenues after transfers accrue to the provincial/local sector. In 1978, the federal share was below one-third. The only other period in which federal revenues are known to

**Graph 1**  
**Distribution of own source revenues by order of government**  
**(national accounts basis)**

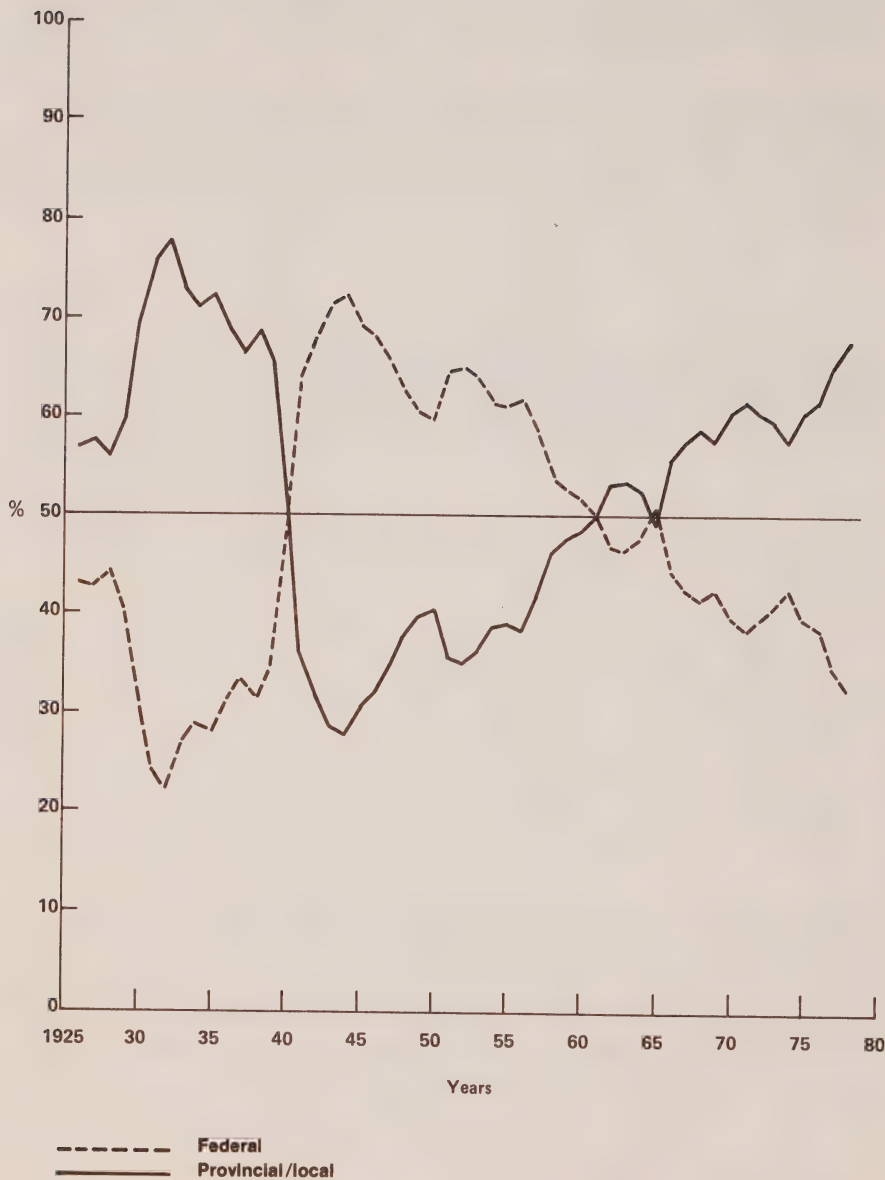


NOTE: The data on which this graph is based are found in appendix 2.



**Graph 2**

**Distribution of revenue after transfers\* by order of government  
(national accounts basis)**



\*Transfers between orders of government are subtracted from the revenues of the paying governments and added to the revenues of receiving governments.

have accounted for a lower share was in the early 1930s when the federal share of revenues after transfers fell below 30 per cent for several years. This, however, was almost 50 years ago, at a time when views concerning the role of government were profoundly different from today's. Moreover, during that period the country was floundering in the grip of a severe world-wide depression. It would be difficult to regard the revenue shares that then existed as providing a norm for today.

In order to judge the extent to which Canada is now decentralized, the revenue shares of the different orders of government may be compared with data for other federations. This is done in table 5, which compares Canada with Australia, the United States, West Germany and Switzerland as of 1976.

**Table 5**

**Revenues from own sources as a share of total government revenues by order of government, 1976 (per cent)**

	Federal	Provincial/local
Australia .....	77.7	22.3
United States .....	55.8	44.2
Canada .....	50.0	50.0
West Germany .....	49.4	50.6
Switzerland .....	43.1	56.9

SOURCE: National Accounts of OECD countries, 1976, vol. 2 (1976 is the most recent year).

NOTE: Excludes contributions to social security programs, i.e., programs that are organized separately from the other activities of governments. In the case of Canada, such programs are the Canada Pension Plan, the Quebec Pension Plan, the Unemployment Insurance program and government employee pension funds. The relative importance of social security contributions varies from country to country. In 1976, such contributions represented the following percentages of total government receipts: Australia, 0 per cent; Switzerland, 26 per cent; United States, 23 per cent; Canada, 10 per cent; West Germany, 33 per cent; Switzerland, 26 per cent.

The figures in table 5 indicate that, prior to introduction of the EPF Arrangements, Canada's fiscal structure was very much like that of Germany and that Switzerland was the only modern federal country that was significantly more decentralized in fiscal terms than Canada. Given the fact that, since 1976, the federal share of total revenues in Canada has been reduced by approximately five percentage points (see table 3), it is altogether probable that Canada is now only second to Switzerland in terms of fiscal decentralization, the latter generally being considered the most decentralized federation in the world.

The Swiss experience may appear particularly relevant to Canada.<sup>11</sup> It should be recognized, however, that this country differs in many ways from

<sup>11</sup> The report of the Task Force on Canadian Unity (co-chaired by Messrs. Pepin and Robarts) states that "Canada would do well to emulate Switzerland" because its people have "managed to root their commitment to diversity in their hearts and in the foundation and institutions of their country so that it has become their dominant shared value." (p. 37).

Canada. One example is the way in which the central government manages the economy. According to some experts, fiscal arrangements in Switzerland make it virtually impossible for the Swiss government to implement a conventional policy of economic stabilization.<sup>12</sup> However, the Swiss have an alternative stabilization mechanism based upon their control over the number of foreigners permitted to work in the country. This safety valve is unique and certainly not one that could apply to Canada. In 1971, for example, Switzerland's official statistics indicate that there were about a million foreign workers, 59 unemployed persons, and 4,885 unfilled jobs. When an economic recession sets in, it is reflected not in a rise in the number of unemployed but in the dismissal of foreign workers. Barring this type of safety valve, decentralization in fiscal affairs necessitates a greater degree of federal-provincial co-ordination in macro-economic policy formulation. What should be surprising to Canadians is not so much the fact that their country has attained a degree of decentralization comparable to Switzerland's, but rather that it has done so *in an economic context of fiscal and structural policies for which Switzerland has no substantial need.*

The decentralized character of Canadian federalism has been recognized by many experts. Bora Laskin, who later became chief justice of the Supreme Court of Canada, noted in 1969 that:

*on these two related questions (federal tax authority and federal responsibility in the field of social welfare and economic regulatory authority), I would observe that I know of no federal system in which the constituent units have as extensive a regulatory authority as the Provinces of Canada and in which the federal commerce power is as truncated as is that of the central government.*<sup>13</sup>

According to a study conducted by a group of American experts, the sharing of tax revenues among governments is far more favorable to provincial governments in Canada than to state governments in the United States:

*One of the tests for ascertaining the relative fiscal and political strength of the partners in a Federal system is to observe how they share the intergovernmental revenue pie over time. Using the "revenue pie" test, the performance of the Provinces is truly impressive. . . . By comparison, the performance of our States was far less impressive.*<sup>14</sup>

In 1967 the present minister of finance of Quebec, the Hon. Jacques Parizeau, recognized the decentralized character of the Canadian federation.

<sup>12</sup> "One result of the foregoing arrangements is that the Swiss federal government is unable to conduct a positive macro-economic fiscal policy." See: Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, vol. 2 (Brussels: April 1977), p. 495.

<sup>13</sup> Bora Laskin, "Reflections on the Canadian Constitution after the First Century," *Canadian Bar Review*, September 1969.

<sup>14</sup> United States, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *In Search of Balance: Canada's Intergovernmental Experience*, Study M-68, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1971), p. 1.



In a lecture given at Banff, he said "the British North America Act had invested the provinces with full powers to determine their priorities in important spheres of activity, full powers to raise certain taxes, and most surprising of all, the power to borrow at will in the country and abroad."<sup>15</sup>

After talking about the intention of the federal government to withdraw from the shared-cost programs and the new collection agreements (1967) that enabled the provinces to set their own income tax rates, Mr. Parizeau noted that Canadian politicians were at the point of including in the Constitution the decentralizing trend in national economic and social policy which, as he saw it, had already been pushed too far. He noted in conclusion that any further decentralization would lead to a fragmentation of decision-making powers that would be incompatible with any "rational planning." More recently, Mr. Parizeau has observed that "because rather often in Canada, we tend to talk of the abusive centralized powers of Ottawa, we tend to forget that in reality Canada is highly decentralized."<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> The most significant passages of the lecture were reproduced in an appendix to René Lévesque's book, *Option Québec*, published in 1968, which constituted a kind of manifesto of the Sovereignty-Association Movement, the forerunner of the Parti Québécois.

<sup>16</sup> See *Globe and Mail*, Dec. 9, 1977.



## Chapter 5

### **Canadian federalism since 1957: recognizing specific needs**

The preceding chapter traced the decentralization and flexibility of federal-provincial fiscal arrangements during the past two decades. The discussion turns now to certain expenditure and policy arrangements that have been made in order to meet the wishes of the provinces. An entire book could be devoted to a systematic treatment of such arrangements, for there are few fields of government activity in which the two orders of government have not developed some arrangement to take special provincial or regional needs into consideration. The following gives a number of examples of such arrangements with particular reference to those worked out as a consequence of representations by the Quebec government.

#### ***The Quebec Pension Plan***

In the spring of 1963, the federal government announced its intention to introduce a universal retirement pension plan. At the same time, studies were in progress in Quebec with a view to establishing a provincial pension plan. In fact, the Lesage government was in the process of developing a comprehensive income security program for senior citizens. Apart from the social security aspects, the Lesage government anticipated that a retirement pension plan would provide the government with a substantial savings fund that could be used to meet the particularly high borrowing requirements of the time. It was also seen as a source of funds for the development of certain industries.

At the federal-provincial conference of July 1963, the federal government submitted its proposal for a pension plan to the provinces. Premier Lesage indicated that he did not object to the federal plan being applied in the other provinces but he intended to introduce his own plan in Quebec. At a second conference in April 1964, Premier Lesage presented the main points of the Quebec plan. These differed from the federal plan in several important respects. In the following weeks, hard bargaining took place between the federal government and the provinces and a compromise was worked out: Quebec was to implement its own pension plan and the federal government was to set up a plan in the other provinces. However, the plans had to be identical with respect to eligibility rules and benefits—a requirement that facilitated the transfer of benefits from one plan to another. Further, it was agreed that only the provinces would be able to borrow funds accumulated by the Canada and Quebec Pension Plans. Thus Quebec acquired its own retirement plan, while at the same time the transferability of pension benefits of people moving to or from Quebec was guaranteed.



## **Youth allowances for 16- and 17-year-olds**

In 1964 the federal government instituted a youth allowances program for students aged 16 and 17. As the Quebec government had already established a similar program, it requested that the federal government refrain from applying its program in Quebec but that it increase the abatement of personal income tax revenues to Quebec residents. An agreement was reached under which the federal government increased its abatement of personal income tax in Quebec by three points. Thus the provincial tax could be increased without an increase in the tax burden of Quebec residents. Any difference between the value of the tax points and the amount that the federal government would otherwise have paid out to Quebecers, had there been no provincial program, was to be paid or recovered, as the case might be, in the form of cash payments.

## **Student loans**

In 1964 Parliament passed the Canada Student Loans Act under which the federal government undertook to guarantee bank loans to post-secondary students and to pay the interest on these loans as long as their studies continued. Since the Quebec government already had its own student loans program, arrangements were made for Quebec to receive an annual "compensatory payment." The amount of this payment is determined according to an estimate of what it would cost the federal government if the federal program were applied in Quebec. Any province willing to set up its own loans program is entitled to receive similar payments.

## **Family allowances**

In 1973 the federal and provincial governments decided to carry out a review of Canada's social security system. One of the guiding principles was the right of the provinces to modify the social security structure to meet their particular needs, average income levels and the cost of living.<sup>1</sup> The *Working Paper on Social Security in Canada*, which launched this review, included the following passage:

*The levels of minimum wages, of income supplementation and income guarantees, of training allowances, and of universal allowances should be such as to provide reasonable equity as between the individuals and families who are benefiting from them. To achieve this balance within each province, the governments of the provinces should have a predominant voice in setting the income levels involved.*

---

<sup>1</sup> See: Canada, Department of National Health and Welfare, *Working Paper on Social Security in Canada* (Ottawa: April 1973). (Made public in April 1973 by the Hon. Marc Lalonde, then Minister of National Health and Welfare.)

With this principle in mind, the federal government proceeded a year later with a major reform of its family allowance program. This reform not only involved a substantial increase in program payments and the indexing of allowances to the cost of living, but it also recognized the right of the provinces to vary payments according to the age and number of children in the family. Adjustments could be made provided that the total amount of federal allowances paid in the provinces was not greater than if the recommended federal rates had been paid, and the amount of federal family allowance paid for any one child was not less than 60 per cent of the general federal rate.

These provisions were made mainly as a result of representations by the Quebec government, which felt it was particularly important for allowances to vary according to the number of children and the position of each child (oldest, second oldest and so on) in the family. Hence the monthly allowances paid out in Quebec since 1974 have been different from those paid in other provinces.

The Family Allowance Act implemented in 1974 provides for arrangements whereby a province may supplement the allowance paid by the federal government by drawing on provincial funds. Prince Edward Island has taken advantage of this provision and allocates to families with more than four children an additional \$10 per child for the fifth and each subsequent child. Thus the new federal act makes it possible for each province to set up its own family allowance program without having to shoulder the administrative burden involved. This is particularly advantageous to the less populous provinces, such as those in the Atlantic region.

## ***Agreements on immigration***

Quebec authorities have always expressed a keen interest in the growth of Quebec's population and, in this regard, immigration to the province has from time to time been a key issue. In 1868 the Quebec government opened an immigration office in France. This office was closed after a few years because it did not bring a substantial number of immigrants to Quebec. For the last decade or so, however, the Quebec government has expressed a desire to participate in the development and administration of Canada's immigration policy. Provincial rights in this field are recognized in section 95 of the BNA Act.

An initial agreement was signed by the federal and Quebec governments in 1975, enabling the province to place its own officers in Canadian immigration offices overseas so that they could share in the task of selecting immigrants who wanted to settle in Quebec. One of the aims of this agreement was to increase efforts to attract francophone immigrants to Canada. However, the federal government retained ultimate responsibility for the selection criteria and choice of immigrants.

In early 1978, when Parliament passed a revised Immigration Act spelling out a new division of immigration responsibilities between the federal govern-

ment and the provinces, Quebec proposed that both orders of government have an equal say in the selection criteria. This proposal led to a new agreement that gives Quebec considerable decision-making power with respect to independent immigrants, temporary workers, foreign students and refugees. It provides for the creation of two "point systems" or "sets of criteria," one administered by the federal government and the other by the provincial government (naturally, this applies only to those wishing to settle in Quebec). In the case of a conflict between the two systems, that of Quebec must prevail unless there is a national security or public health concern. If a would-be immigrant is turned down by Quebec, he or she may still be allowed to settle in another province.

The effect of this agreement is to give Quebec a veto with respect to any person wishing to immigrate to Quebec. It also enables the province to encourage the immigration of those who meet the criteria established for settlement in Quebec rather than in another province. Since 1978, therefore, the provincial government has had the final say in the selection of immigrants to Quebec. Similar agreements are open to all provinces, if they so wish.

### ***Deposit insurance***

In 1967, the federal government created the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) to provide insurance for deposits in banks and banking institutions up to a maximum of \$20,000 for any one depositor. As the Quebec government had expressed the desire to set up its own deposit insurance scheme for provincially-chartered institutions, the legislation providing for the creation of the CDIC was worded with this in mind. For this reason, the only deposits insured by the CDIC in Quebec are those in federally-chartered institutions; other deposits are insured by the Quebec Deposit Insurance Board. The federal legislation establishing the CDIC also provides for reciprocal agreements with the Government of Quebec covering provincially-chartered institutions with branches outside Quebec. Finally, the CDIC is empowered to grant guaranteed short-term loans to the Quebec Deposit Insurance Board to enable it to meet urgent requirements for funds arising in the course of its insurance operations.

It would be possible to give other examples of special arrangements designed to meet the particular needs of various provinces. Examples can be found in areas such as regional development, environmental protection and fisheries. However, the foregoing examples should suffice to illustrate the very great flexibility and changing nature of the Canadian federal system.



## Chapter 6

### From autonomy to interdependence

*Those who want to get back the substance of the classical federalism will have to reduce greatly big business, big government, and economic interdependence.*

J. A. Corry

The data presented in the preceding chapters suggest that there has been a progressive decentralization in fiscal arrangements since 1957; that many arrangements regarding federal expenditures and policies have been worked out to take account of the special needs of the provinces, and that the Canadian federal system appears to be one of the most decentralized systems in the world. The question that remains to be answered, however, is whether our federal system has moved away from or come closer to the concept of provincial autonomy which the Tremblay report deemed essential to federal decentralization and which has influenced successive governments in Quebec since its publication.

If the members of the Tremblay Commission were to review the actual functioning of the Canadian federation they would probably find reasons for satisfaction. The commissioners would have to acknowledge in particular that the distribution of tax receipts has been radically altered; that equalization payments are made unconditionally and are very generous; that conditional grant programs have been greatly reduced in scope and importance, and that the provinces have been able to play a major role in shaping social security programs, while maintaining the concepts of universality and portability between provinces. In short, the commissioners would have to admit that Canadian federalism has undergone extensive decentralization with respect to control over government revenues, and that it operates in a much more flexible manner with respect to expenditure and policy formulation.

On closer examination, however, the commissioners would have to conclude that the present structure does not correspond to the traditional concept of federalism that they espoused. They would find that in many fields of government activity, the federal government and the provinces are called upon to confer with one another regularly; that the number of mechanisms for federal-provincial consultation has increased enormously over the past decades,<sup>1</sup> and that agreements, understandings and programs involving both

---

<sup>1</sup> An inventory prepared by the Federal-Provincial Relations Office in 1972 shows that there were 482 organizations providing liaison between the two orders of government and that dealt with matters relating to all fields of government activity.

orders of government have multiplied dramatically. They would discover that the federal government has a continuing interest in many matters falling primarily under provincial jurisdiction. At the same time, they would discover that the provinces also have an interest in many matters that are of federal concern, such as monetary policy, international trade, the law of the sea, and that it is often difficult for the federal government to act on these matters without provincial co-operation. Finally, they would discover that certain policies, such as those concerning scientific research and development, environmental protection, industrial growth and regional development are not unequivocally under the sole jurisdiction of either order of government and require close federal-provincial collaboration.

The commissioners would find a very decentralized federal system in which each order of government can seldom act without influencing in some way the programs and policies of the other. They would discover that provincial autonomy has been gradually eroded, just as federal autonomy has been gradually eroded. On closer examination, they would discover that no one ever decided to put an end to the principle of autonomy but that it gradually, almost imperceptibly, disappeared as both orders of government expanded their areas of activity. In short, they would find that the autonomy of each order of government has generally given way to interdependence.

It is important to analyze this concept of interdependence in order to understand how the present federal system works. The Canadian federation, like those of the United States, Australia and Switzerland, was created at a time when the liberal values of laissez-faire and individualism reigned supreme. It was an era of professional craftsmen, independent small businessmen and small family firms that rarely had more than 15 to 20 employees. Moreover, society was much less urbanized and complex than it is at present. The role of government in this early industrial society was relatively simple and clearly circumscribed. In this context, it was possible and desirable for a federally organized country to create a distribution of powers so that each order of government could enjoy almost total independence in dealing with matters under its jurisdiction.

It was precisely this possibility of allocating or splitting up the functions of government that opened the way for and, at the same time, guaranteed the long-respected principle of provincial autonomy. What, in fact, does a province's autonomy mean if not the possibility of governing its own affairs without having to worry constantly about what the other governments within the federation are doing?

The notion of autonomy is thus founded upon a certain concept of federalism that was appropriate at a certain point in history. But can it be appropriate at a time when the free enterprise economy has been replaced by a mixed economy, when means of transportation and communication put people at opposite ends of the country into daily contact with each other and when

small family firms have been largely replaced by large national and multinational corporations? To ask the question is to answer it. In such a society, a government's presence is by no means limited to a few well-defined areas: it intervenes in nearly every field of human activity. In the modern industrial state, government is involved in all areas. All its components are interdependent. A government's activities in the education field affect its activities in the area of employment; its activities in employment affect its social welfare programs, which in turn affect housing policy, and so on.

This interdependence of government policies has serious consequences for a federal system: in effect, it means that the orders of government must co-operate if coherent action is to be taken. The federal government is as dependent on the provinces as they are on it. To deny that there is a need for co-operation or close, ongoing consultation in almost all major areas of government affairs is to deny the very possibility of coherent government action. This need for concerted action is related to the very nature of the modern state. To obviate it, our governments would have to relinquish most of the functions they have acquired since World War II.

However, it can never be emphasized too strongly that the lessening of autonomy does not mean the end of decentralization. In fact, there appear to be two basic ways to satisfy the requirement for consultation and co-ordination in a federal system. The first is to grant the federal order the responsibility for making major policy decisions and give to the provinces or states the role of implementing the policies. The United States and Australia seem to have adopted this centralist approach. The second approach is to grant the two orders of government the responsibility for developing *jointly* major policies of national concern and, to the greatest extent possible, ensure that the provinces have the means to implement these policies themselves. The latter decentralized method seems the one best suited to countries as heterogeneous as Canada and Switzerland. Thus decentralization does not lead to a separation of powers, as in traditional federalism, but rather to co-operation in decision-making.

In losing much of their autonomy the provinces have, *like the federal government*, lost their ability to make totally independent decisions in many areas. However, because of the interdependence of the functions of modern government, the provinces now have a say in major areas from which they were previously excluded. The ability of the federal and provincial governments to act has therefore not so much increased or declined as it has become more and more *integrated* in many areas; neither order of government can act without the co-operation, or at least the tacit agreement, of the other.<sup>2</sup> This change is, moreover, characteristic of most modern federal systems and operates internationally as between sovereign states. On the basis of this observation, certain

---

<sup>2</sup> Essentially, this observation applies to the major initiatives undertaken by governments in a federal system. The fact remains that in certain areas, each order of government retains substantial independence from the other order. A provincial government may, for example, introduce education programs in its elementary schools or new policy for the operation of municipal institutions without having a significant impact on the federal government.



analysts have concluded that federalism is not merely a *structure* of government but also a *process*. Daniel Elazar defines the concept of a federal process in the following way:

*One of the elements of a federal process is the idea of parties working together on concerns of the federation as a whole; it is expressed through negotiated co-operation on problems and policies and is based on every party's commitment to negotiate a consensus or, failing that, a compromise which preserves the basic integrity of all partners.*<sup>3</sup>

In the same way, Carl Friedrich maintains that:

*federalism should not be seen only as a static pattern or design, characterized by a particular and precisely fixed division of powers between government levels. Federalism is also and perhaps primarily the process . . . of adopting joint policies and making joint decisions on joint problems.*<sup>4</sup>

Thus the concept of autonomy in a modern federation no longer refers to a form of independence in areas defined by the constitution but to an ability to act or influence the course of events.

The fact that Canadian federalism can be distinguished from most other federal systems by its great degree of decentralization and the many special agreements aimed at meeting specific provincial needs has been due, to a considerable extent, to Quebec. This was particularly true of the period following World War II. However, other provinces have exerted strong influences on many occasions and there can be little doubt today that there is widespread support in Canada for a system that gives considerable powers to the provinces.

The Tremblay Commission would not find in Canada today the traditional federal structure that it proposed. However, it would find a unique form of federalism, the essential components of which are the result of negotiations between Ottawa and the provinces. Admittedly, these negotiations often underline the tensions that exist in our federal system, but above all they reflect its creative nature.

---

<sup>3</sup> Daniel Elazar, "Les objectifs du fédéralisme," *L'Europe en Formation*, 190-192, January-March 1976, p. 166. (*L'Europe en Formation* is an international federalist publication.) (Author's translation)

<sup>4</sup> Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice* (New York: Praeger, 1968), p. 7.

## Bibliography

### Books

- Brady, Alexander L. *Democracy in the Dominions*. 2d ed. Toronto: University of Toronto Press, 1952.
- Bryden, Kenneth. *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*. Montreal and London: McGill-Queen's University Press, 1974.
- Carter, George E. *Canadian Conditional Grants Since World War II*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1971.
- Charbonneau, J.P., and Paquette, G. *L'Option*. Montreal: Les éditions de l'homme, 1978.
- Clark, Douglas H. *Fiscal Need and Revenue Equalization Grants*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1969.
- Dafflon, Bernard. *Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland*. Bern: Paul Haupt, 1979.
- Friedrich, Carl J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Praeger, 1968.
- Johnson, Daniel. *Égalité ou indépendance*. Éditions Renaissance, 1965.
- Lamontagne, Maurice. *Le fédéralisme canadien: évolution et problèmes*. Québec: Les presses universitaires Laval, 1954.
- Lower, A.R.M., and Scott, F.R. *Evolving Canadian Federalism*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1958.
- Lynn, James H. *Comparing Provincial Revenue Yields, The Tax Indicator Approach*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1968.
- Maxwell, James A. *Federal Subsidies to the Provincial Governments in Canada*. Cambridge: Harvard University Press, 1937.
- Meekison, Peter J. *Canadian Federalism: Myth or Reality*. Toronto: Methuen, 1968.
- Moore, Milton A.; Perry, J. Harvey; and Beach, Donald I. *The Financing of the Canadian Federation, The First Hundred Years*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1966.
- Simeon, Richard. *Federal-Provincial Diplomacy: the Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1972.
- Veilleux, Gérard. *Les relations intergouvernementales au Canada, 1867-1967*. Québec: Les presses de l'Université du Québec, 1971.
- Wheare, Kenneth C. *Federal Government*. 4th ed. London: Oxford University Press, 1963.

### Articles from periodicals

- Bastien, Richard. "La structure fiscale du fédéralisme canadien: 1945-1973." *Public Administration in Canada* vol. 17, no. 1 (Spring, 1974) (includes English abstract).
- Brady, Alexander. "Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations." *Canadian Historical Review* vol. 21, no. 3 (September 1940).

Dehem, Roger and Wolfe, J.N. "The Principles of Federal Finance and the Canadian Case." *Canadian Journal of Economics and Political Science* vol. 21, no. 1 (February 1955).

Elazar, Daniel. "Les objectifs du fédéralisme." *L'Europe en Formation* (January-March 1976).

Laskin, Bora. "Reflections on the Canadian Constitution after the First Century." *Canadian Bar Review* (September 1969).

Pigeon, L.P. "The Meaning of Provincial Autonomy." *Canadian Bar Review* vol. 29, no. 10 (December 1951).

Smiley, Donald J. "The Rowell-Sirois Report, Provincial Autonomy and Post-War Canadian Federalism." *Canadian Journal of Economics and Political Science* vol. 27, no. 1 (February 1962).

### **Public documents**

Canada, Dept. of National Health and Welfare, *Working Paper on Social Security in Canada*. Ottawa: April 1973.

Canada, *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament* (working paper on the Constitution). Ottawa: 1969.

Canada, *Federal-Provincial Programs and Activities: A Descriptive Inventory* (published by the Federal-Provincial Relations Office). Ottawa: December, 1977.

Canada, *Federal-Provincial Tax Structure Committee*, December 14 and 15, 1966. Ottawa: Queen's Printer, 1966.

Canada, *Report of the Advisory Committee on Reconstruction*. Ottawa: September 24, 1943.

Canada, *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, vols. 1 and 2. Ottawa: Queen's Printer, 1939.

Canada, *Report of the Task Force on Canadian Unity*. Ottawa: 1979.

Canada, *Summary Notes of the 5th Meeting of the Ministers of Finance and Provincial Treasurers*, held in Ottawa, November 4 and 5, 1968 (photocopied document).

Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, vols. 1 and 2. Brussels: April 1977.

Lynn, James H., *Federal-Provincial Fiscal Relations*, Studies of the Royal Commission on Taxation, no. 23. Ottawa: Queen's Printer, 1967.

MacIntosh, W.A., *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*, Appendix III of the Royal Commission Report on Dominion-Provincial Relations. Toronto: McClelland and Stewart Ltd., 1964.

Ontario, *Budget of 1977* (presented by the Honourable Darcy McKeough).

Quebec, *Report of the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems*, vols. 1-4. Quebec City: 1956.

United States, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *In Search of Balance—Canada's Intergovernmental Experience*, Study M-68. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1971.



# Appendix 1 Summary of federal transfers to the provinces, 1976/77 (\$ thousand)

Program	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Total
<i>Unconditional cash payments</i>											
Equalization .....	226,220	59,943	291,555	213,493	1,189,511	—	171,433	17,127	—	—	2,169,282
Statutory subsidies .....	9,708	659	2,174	1,774	4,484	5,504	2,156	2,100	3,132	2,117	33,808
1972 revenue guarantee .....	18,600	3,981	25,311	21,306	219,498	379,358	41,197	39,025	73,263	121,573	943,112
1971 undistributed income on hand .....	105	10	358	266	3,385	6,185	868	454	1,844	2,080	15,555
Public utilities income tax transfer .....	2,317	310	—	—	—	4,708	1,373	44	25,536	2,190	38,500
Estate tax adjustment .....	273	22	-497	-305	-2,927	-3,373	294	-340	1,954	—	-4,899
Youth allowance recovery .....	—	—	—	—	-130,315	—	—	—	—	—	-130,315
Sub-total .....	257,223	64,925	318,901	236,534	1,285,658	392,382	217,321	58,410	105,729	127,960	3,065,043
<i>Conditional cash payments</i>											
Hospital insurance .....	67,335	12,509	98,199	81,659	-16,067	1,019,924	124,396	109,448	219,612	290,226	2,007,241
Medicare .....	24,148	5,178	35,593	29,746	270,395	359,963	45,042	41,882	82,336	106,717	1,001,000
Post-secondary education cash transfer .....	6,732	1,492	21,255	8,738	335,642	189,859	19,477	14,966	39,003	11,536	648,700
Sub-total .....	98,215	19,179	155,047	120,143	589,970	1,569,746	188,915	166,296	340,951	408,479	3,656,941
Canada Assistance Plan .....	40,347	10,668	46,820	67,266	391,498	408,665	53,131	63,512	107,152	184,701	1,373,760
Health Resources Fund Act .....	1,065	—	749	4,052	4,358	6,138	807	2,146	—	4,735	24,050
Other health and welfare .....	5,055	162	1,641	1,816	699	70,718	17,960	2,396	14,926	817	116,190
Development of regions & localities .....	47,666	34,153	35,165	40,211	60,321	18,420	19,562	17,068	7,758	7,076	287,400
Bilingualism development .....	1,120	555	2,395	14,396	93,745	39,787	3,335	1,170	3,398	2,920	162,821
Citizenship language texts and instructions ..	—	—	25	—	612	2,253	144	6	485	598	4,123
Natural resources and environment .....	—	4,592	29,595	781	1,687	2,112	1,493	1,459	4,688	6,631	53,038
Agriculture, trade, industry and tourism .....	232	497	304	178	2,619	6,261	9,650	24,983	17,027	2,246	63,997
General government .....	—	—	—	—	—	83	2	—	—	—	85
Protection of property .....	238	96	474	425	3,776	5,778	746	740	1,292	1,808	15,373
Transport and communication .....	213	—	—	—	163	—	15,774	10,186	10,598	55,400	92,334
Labour and employment .....	—	121	94	82	425	1,370	309	313	425	330	3,469
Research establishments .....	—	—	111	83	—	83	—	111	87	140	615
Municipal grants .....	662	153	5,009	1,389	16,891	42,542	5,623	2,473	5,709	8,036	88,487
Sub-total .....	96,598	50,997	122,382	130,679	576,794	604,210	128,536	126,563	173,545	275,438	2,285,742
Total cash transfers .....	452,036	135,101	596,330	487,356	2,452,422	2,566,338	534,772	351,269	620,225	811,877	9,007,726

## Summary of federal transfers to the provinces, 1976/77 (cont.)

Program	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Total
<i>Tax abatements</i>											
Post-secondary education tax transfer											
4.357% personal income tax .....	10,298	1,970	18,411	14,061	187,044	304,615	27,621	26,074	69,936	94,955	754,985
1,000% corporate income tax .....	1,229	282	2,435	2,030	32,555	59,228	5,903	5,590	23,054	16,781	149,087
Youth allowances .....	—	—	—	—	130,315	—	—	—	—	—	130,315
Hospital insurance .....	—	—	—	—	719,783	—	—	—	—	—	719,783
Canada Assistance Plan .....	—	—	—	—	217,121	—	—	—	—	—	217,121
Blind persons allowance .....	—	—	—	—	53	—	—	—	—	—	53
Disabled persons allowance .....	—	—	—	—	39	—	—	—	—	—	39
Unemployment assistance .....	—	—	—	—	-21	—	—	—	—	—	-21
Total tax transfer .....	11,527	2,252	20,846	16,091	1,286,889	363,843	33,524	31,664	92,990	111,736	1,971,362
Total cash plus tax transfer .....	463,563	137,353	617,176	503,447	3,739,311	2,930,181	568,296	382,933	713,215	923,613	10,979,088
Equalization — dollars per capita .....	406	507	352	315	191	—	168	19	—	—	—

Source: Public Accounts of Canada 1977 (vol. 2, section 34) and Department of Finance tax abatement data.

# Summary of federal transfers to the provinces, 1977/78 (\$ thousand)

Program	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Total
<i>Unconditional cash payments</i>											
Equalization (1972 and 1977 acts) .....	272,024	67,270	365,456	279,185	1,277,500	—	220,382	39,886	—	—	2,521,203
Statutory subsidies .....	9,707	659	2,174	1,774	4,484	5,504	2,182	2,125	3,350	2,117	34,076
1972 revenue guarantee .....	13,276	2,739	18,365	16,412	143,889	210,395	31,369	38,160	66,254	59,524	600,383
1971 undistributed income on hand .....	161	153	294	300	3,495	6,165	524	484	1,930	1,776	15,282
Public utilities income tax transfer .....	2,089	402	—	—	1,665	8,072	1,230	44	31,916	478	45,896
Youth allowances recovery <sup>1</sup> .....	—	—	—	—	-122,540	—	—	—	—	—	-122,540
Reciprocal taxation .....	2,139	1,160	7,390	2,763	11,104	22,093	—	—	—	—	46,649
Municipal grants .....	1,041	361	7,153	1,500	23,738	53,627	7,929	3,056	7,007	11,561	116,973
Sub-total .....	300,437	72,744	400,832	301,934	1,343,335	305,856	263,616	83,255	110,457	75,456	3,257,922
<i>Established programs financing cash transfer</i>											
Hospital insurance .....	40,910	8,173	64,336	49,739	374,238	624,999	80,624	70,478	140,007	161,711	1,615,215
Medicare .....	14,508	2,898	22,816	17,639	132,717	221,646	28,592	24,994	49,651	57,348	572,809
Post-secondary education .....	26,523	5,299	41,712	32,248	242,635	405,214	52,272	45,694	90,772	104,844	1,047,213
Extended health care .....	11,251	2,407	16,708	13,728	125,661	167,469	20,625	18,731	37,993	49,952	464,525
Sub-total .....	93,192	18,777	145,572	113,354	875,251	1,419,328	182,113	159,897	318,423	373,855	3,699,762
<i>Conditional cash payments</i>											
Hospital insurance <sup>2</sup> .....	2,345	—	2,438	—	97,229 <sup>3</sup>	29,131	3,447	—	4,183	—	138,773
Medicare <sup>2</sup> .....	734	66	898	398	7,310	7,632	1,085	594	2,790	2,098	23,605
Post-secondary education (1972 act) .....	150	101	—	1,770	68,820	-19,230	3,900	—	-30,000	22,788	48,299
Canada Assistance Plan .....	40,036	7,381	47,638	51,087	365,256	395,670	54,451	55,810	115,462	198,889	1,331,680
Health Resources Fund .....	71	—	561	71	8,140	8,792	—	2,439	—	2,045	22,119
Other health and welfare .....	5,009	177	1,886	1,310	749	42,163	6,227	2,549	3,735	676	64,481
Development of regions and localities .....	57,804	29,782	34,367	44,485	132,010	19,165	19,244	13,084	7,461	11,298	369,060
Education (including bilingualism, citizenship language, native people, co-op education) ..	1,479	610	2,822	13,907	144,351	50,019	3,866	1,377	3,230	4,995	226,656
Natural resources and environment .....	1,355	—	653	600	2,824	2,656	1,674	1,317	777	6,464	18,230
Agriculture, trade, industry and tourism .....	146	540	266	217	2,507	7,703	8,968	37,040	17,808	1,896	77,091
General government .....	—	—	—	—	—	227	—	—	—	100	327
Protection of property .....	291	109	691	608	5,389	8,333	1,028	960	1,934	2,511	21,854
Transportation and communication .....	141	428	5,215	850	—	414	14,650	10,800	10,548	30,599	73,645
Labour and employment .....	—	149	122	85	813	1,162	382	340	544	336	3,933
Research establishments .....	—	—	124	92	—	92	—	123	125	124	680



## Summary of federal transfers to the provinces, 1977/78 (cont.)

Program	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Total
Sub-total.....	109,561	39,343	97,681	115,840	835,398	553,929	118,922	126,433	138,597	284,819	2,420,523
Total Cash Payments.....	503,190	130,864	644,085	531,128	3,053,984	2,279,113	564,651	369,585	567,477	734,130	9,378,207
<i>Tax abatements</i>											
<i>Established programs financing tax transfer<sup>4</sup></i>											
13.5 personal income tax points .....	34,153	6,540	61,247	46,875	619,543	1,015,533	91,316	86,115	229,297	315,966	2,506,605
1.0 corporate income tax points .....	1,815	342	3,446	2,982	40,395	80,962	6,975	5,854	28,953	19,794	191,518
<i>Contracting out tax transfer</i>											
8.5 personal income tax points for EPF ....	—	—	—	—	354,417	—	—	—	—	—	354,417
5.0 personal income tax points for CAP....	—	—	—	—	204,167	—	—	—	—	—	204,167
3.0 personal income tax points for youth allowances <sup>1</sup> .....	—	—	—	—	122,540	—	—	—	—	—	122,540
Hospital insurance <sup>2</sup> .....	—	—	—	—	-16,828	—	—	—	—	—	-16,828
Blind persons allowances.....	—	—	—	—	40	—	—	—	—	—	40
Disabled persons allowances .....	—	—	—	—	22	—	—	—	—	—	22
Unemployment assistance.....	—	—	—	—	4	—	—	—	—	—	4
Total tax transfer .....	35,968	6,882	64,693	49,857	1,324,300	1,096,495	98,291	91,969	258,250	335,780	3,362,485
Total cash plus tax transfer .....	539,158	137,746	708,778	580,985	4,378,284	3,375,608	662,942	461,554	825,727	1,069,910	12,740,692

Source: Public Accounts of Canada 1978 (vol. 2, section 34) and Department of Finance, tax abatement and EFP data.

<sup>1</sup>The Youth Allowances Program has expired. The amount shown represents the continued transfer of 3 personal income tax points to Quebec for the now defunct program and the recovery of their value by means of a reduction in the amounts otherwise payable to the province.

<sup>2</sup>Represents prior year adjustments.

<sup>3</sup>Represents prior year adjustments under the now defunct Established Programs (Interim Arrangements) Act.

<sup>4</sup>The established program financing tax transfer is equalized under the provisions of the general equalization program.

## Appendix 2

### Revenues by order of government, before and after intergovernmental transfers, national accounts basis, 1926 to 1978 (\$ million)

Year	Revenues from own source			Total revenue	Revenues after inter-governmental transfers			% distribution of own source revenues			% distribution of own after transfers		
	federal	provincial	local		federal	provincial	local	federal	provincial	local	federal	provincial	local
1926	389.	156.	322.	867.	374.	154.	339.	44.9	18.0	37.1	43.1	17.8	39.1
1927	404.	168.	334.	906.	388.	164.	354.	44.6	18.5	36.9	42.8	18.1	39.1
1928	449.	184.	349.	982.	432.	179.	371.	45.7	18.7	35.5	44.0	20.2	37.8
1929	418.	209.	375.	1002.	401.	203.	398.	41.7	20.9	37.4	40.0	20.3	39.7
1930	293.	210.	375.	878.	268.	209.	401.	33.4	23.9	42.7	30.5	23.8	45.7
1931	249.	190.	366.	805.	193.	202.	410.	30.9	23.6	45.5	24.0	25.1	50.9
1932	233.	179.	356.	768.	171.	213.	384.	30.3	23.3	46.4	22.3	27.7	50.0
1933	266.	177.	337.	780.	210.	347.	341.	22.7	43.2	26.9	26.9	28.6	44.5
1934	316.	186.	351.	853.	245.	241.	367.	37.0	21.8	41.1	28.7	28.3	43.0
1935	332.	229.	361.	922.	258.	291.	373.	36.0	24.8	39.2	28.0	31.6	40.5
1936	422.	267.	365.	1054.	331.	341.	382.	40.0	25.3	34.6	31.4	32.4	36.2
1937	485.	298.	358.	1141.	380.	382.	379.	42.5	26.1	31.4	33.3	33.5	33.2
1938	437.	305.	364.	1106.	351.	368.	387.	39.5	27.6	32.9	31.7	33.3	35.0
1939	481.	311.	370.	1162.	402.	365.	395.	41.4	26.8	31.8	34.6	31.4	34.0
1940	884.	361.	377.	1622.	814.	409.	399.	54.5	22.3	23.2	50.2	25.2	24.6
1941	1523.	386.	390.	2299.	1469.	416.	414.	66.2	16.8	17.0	63.9	18.1	18.0
1942	1957.	430.	393.	2780.	1892.	465.	423.	70.4	15.5	14.1	68.1	16.7	15.2
1943	2380.	458.	403.	3241.	2321.	484.	436.	73.4	14.1	12.4	71.6	14.9	13.5
1944	2524.	474.	414.	3412.	2456.	491.	465.	74.0	13.9	12.1	72.0	14.4	13.6
1945	2385.	538.	415.	3338.	2309.	558.	471.	71.4	16.1	12.4	69.2	16.7	14.1
1946	2555.	619.	440.	3614.	2458.	644.	512.	70.7	17.1	12.2	68.0	17.8	14.2
1947	2696.	780.	485.	3961.	2584.	798.	579.	68.1	19.7	12.2	65.2	20.1	14.6
1948	2861.	879.	540.	4100.	2567.	873.	660.	65.4	21.4	13.2	62.6	21.3	16.1
1949	2659.	925.	583.	4167.	2512.	925.	730.	63.8	22.2	14.0	60.3	22.2	17.5
1950	2972.	1013.	649.	4634.	2769.	1055.	810.	64.1	21.9	14.0	59.8	22.8	17.5
1951	4113.	1194.	746.	6053.	3906.	1215.	932.	67.9	19.7	12.3	64.5	20.1	15.4
1952	4492.	1320.	850.	6662.	4319.	1288.	1055.	67.4	19.8	12.8	64.8	19.3	15.8

## Appendix 2 (cont.)

Year	Revenues from own source			Total revenue	Revenues after inter-governmental transfers			% distribution of own source revenues			% distribution of own after transfers		
	federal	provincial	local		federal	provincial	local	federal	provincial	local	federal	provincial	local
1953	4563.	1410.	922.	7895.	4397.	1346.	1152.	66.2	20.4	13.4	63.8	19.5	16.7
1954	4344.	1481.	994.	6819.	4178.	1401.	1240.	63.7	21.7	14.6	61.3	20.5	18.2
1955	4745.	1640.	1073.	7458.	4558.	1515.	1385.	63.6	22.0	14.4	61.1	20.3	18.6
1956	5411.	1865.	1220.	8496.	5213.	1710.	1573.	63.7	22.0	14.4	61.4	20.1	18.5
1957	5455.	2075.	1357.	8887.	5151.	1939.	1797.	58.0	23.3	15.3	58.0	21.8	20.2
1958	5163.	2216.	1489.	8868.	4746.	2082.	2040.	54.2	25.0	16.8	53.5	23.5	23.0
1959	5871.	2489.	1686.	10046.	5259.	2479.	2308.	58.4	24.8	16.8	52.3	24.7	23.0
1960	6228.	2629.	1853.	10710.	5523.	2605.	2582.	58.2	24.5	17.3	51.6	24.3	24.1
1961	6473.	2860.	1982.	11315.	5651.	2823.	2841.	57.2	25.3	17.5	49.9	24.9	25.1
1962	6899.	3396.	2142.	12437.	5845.	3358.	3234.	55.5	27.3	17.2	47.0	27.0	26.0
1963	7323.	3639.	2286.	13248.	6154.	3625.	3489.	55.3	27.5	17.3	46.5	27.4	26.2
1964	8355.	4189.	2396.	14940.	7103.	4117.	3720.	55.9	28.0	16.0	47.5	27.6	24.9
1965	9095.	4949.	2646.	16690.	7664.	4888.	4138.	54.5	29.7	15.9	45.9	29.3	24.8
1966	9984.	5782.	2956.	18722.	8320.	5615.	4787.	53.3	30.9	15.8	44.4	30.0	25.6
1967	10906.	782.	3298.	20986.	8914.	6708.	5364.	52.0	32.3	15.7	42.5	32.0	25.6
1968	12218.	7966.	3658.	23842.	9846.	8024.	5972.	51.2	33.4	15.3	41.3	33.7	25.0
1969	14490.	9293.	4067.	27850.	11764.	9470.	6616.	52.0	33.4	14.6	42.2	34.0	23.8
1970	15528.	10548.	4438.	30514.	12131.	10797.	7586.	50.9	34.6	14.5	39.8	35.4	24.9
1971	17241.	11744.	4748.	33733.	12918.	12528.	8287.	51.1	34.8	14.1	38.3	37.1	24.6
1972	19560.	13253.	5214.	38027.	15002.	13791.	9234.	51.4	34.9	13.7	39.5	36.3	24.3
1973	22809.	15880.	5582.	44271.	18002.	16226.	10043.	51.5	35.9	12.6	40.7	36.7	22.7
1974	29978.	20039.	6247.	56264.	23813.	20937.	11514.	53.3	35.6	11.1	42.3	37.2	20.5
1975	31676.	22245.	7306.	61227.	24016.	23254.	13957.	51.7	36.3	11.9	39.2	38.0	22.8
1976	35552.	26028.	8531.	70111.	27042.	27390.	15679.	50.7	37.1	12.2	38.6	39.1	22.4
1977	36369.	31216.	9484.	77069.	26408.	32380.	18281.	47.2	40.5	12.3	34.3	42.0	23.7
1978	38177.	35194.	10408.	83779.	27318.	36428.	20033.	45.6	42.0	12.4	32.6	43.5	23.9

SOURCE: Department of Finance (based on national economic accounts).



## NOTES

## NOTES

## NOTES











Annexe 2 (suite)

Année	Revenus autonomes			Revenus après transferts			Répartition en % des		
	Revenus totaux			Répartition en % des			Revenus après transferts		
	Fédéral	Provincial	Municipal	Fédéral	Provincial	Municipal	Fédéral	Provincial	Municipal
1953	4 563.	1 410.	922.	4 397.	1 346.	1 152.	66,2	20,4	13,4
1954	4 344.	1 481.	994.	4 178.	1 401.	1 240.	63,7	21,7	14,6
1955	4 745.	1 640.	1 073.	4 558.	1 515.	1 385.	63,6	22,0	14,4
1956	5 411.	1 865.	1 220.	5 213.	1 710.	1 573.	63,7	22,0	14,4
1957	5 455.	2 075.	1 357.	5 151.	1 929.	1 797.	61,4	23,3	15,3
1958	5 163.	2 216.	1 489.	4 746.	2 082.	2 040.	58,2	25,0	16,8
1959	5 871.	2 489.	1 686.	5 259.	2 479.	2 308.	58,4	24,8	16,8
1960	6 228.	2 629.	1 853.	5 523.	2 605.	2 582.	58,2	24,5	17,3
1961	6 473.	2 860.	1 982.	5 651.	2 823.	2 841.	57,2	25,3	17,5
1962	6 899.	3 396.	2 142.	5 845.	3 358.	3 234.	55,5	27,3	17,2
1963	7 323.	3 639.	2 286.	6 154.	3 625.	3 469.	55,3	27,5	17,3
1964	8 355.	4 189.	2 396.	7 103.	4 117.	3 720.	55,9	28,0	16,0
1965	9 095.	4 949.	2 646.	7 664.	4 886.	4 138.	54,5	29,7	15,9
1966	9 984.	5 782.	2 956.	8 320.	5 615.	4 787.	53,3	30,9	15,8
1967	10 906.	6 782.	3 298.	8 914.	6 708.	5 364.	52,0	32,3	15,7
1968	12 218.	7 966.	3 658.	9 846.	8 024.	5 912.	51,2	33,4	15,3
1969	14 490.	9 293.	4 067.	11 764.	9 470.	6 616.	52,0	33,4	14,6
1970	15 528.	10 548.	4 438.	12 131.	10 797.	7 586.	50,9	34,6	14,5
1971	17 241.	11 744.	4 748.	12 918.	12 528.	8 287.	51,1	34,8	14,1
1972	19 560.	13 253.	5 214.	15 002.	13 791.	9 234.	51,4	34,9	13,7
1973	22 809.	15 880.	5 582.	18 002.	16 226.	10 043.	51,5	35,9	12,6
1974	29 978.	20 039.	6 247.	23 813.	20 937.	11 514.	53,3	35,6	11,1
1975	31 676.	22 245.	7 306.	24 016.	23 254.	13 957.	51,7	36,3	11,9
1976	35 552.	26 028.	8 531.	27 042.	27 390.	15 679.	50,7	37,1	12,2
1977	36 369.	31 216.	9 484.	26 408.	32 380.	18 281.	47,2	40,5	12,3
1978	38 177.	35 194.	10 408.	27 318.	36 428.	20 033.	45,6	42,0	12,4

SOURCE: Ministère des Finances du Canada (tirées des comptes économiques nationaux).

## Annexe 2

### Revenus par ordre de gouvernement, avant et après les transferts intergouvernementaux, sur la base des comptes nationaux 1926-1978

Année	Revenus autonomes			Revenus après transferts intergouvernementaux			Répartition en % des revenus autonomes			Répartition en % des revenus après transferts			
	Revenus totaux			Revenus totaux			Revenus totaux			Revenus totaux			
	Fédéral	Provincial	Municipal	Fédéral	Provincial	Municipal	Fédéral	Provincial	Municipal	Fédéral	Provincial	Municipal	
1926	389.	156.	322.	867.	374.	154.	339.	44.9	18.0	37.1	43.1	17.6	39.1
1927	404.	168.	334.	906.	388.	164.	354.	44.6	18.5	36.9	42.8	18.1	39.1
1928	449.	184.	349.	966.	432.	179.	371.	45.7	18.7	35.5	44.0	18.2	37.8
1929	418.	209.	375.	1 002.	401.	203.	398.	41.7	20.9	37.4	40.0	20.3	39.7
1930	293.	210.	375.	87.8.	268.	209.	401.	33.4	23.9	42.7	30.5	23.8	45.7
1931	249.	190.	366.	805.	193.	202.	410.	30.9	23.6	45.5	24.0	25.1	50.9
1932	233.	179.	356.	768.	171.	213.	384.	30.3	23.3	46.4	22.3	27.7	50.0
1933	266.	177.	337.	780.	210.	223.	347.	34.1	22.7	43.2	26.9	28.6	44.5
1934	316.	186.	351.	853.	245.	241.	367.	37.0	21.8	41.1	28.7	28.3	43.0
1935	332.	229.	361.	922.	258.	291.	373.	36.0	24.8	39.2	28.0	31.6	40.5
1936	422.	267.	365.	1 054.	331.	341.	382.	40.0	25.3	34.6	31.4	32.4	36.2
1937	485.	296.	358.	1 141.	380.	382.	379.	42.5	26.1	31.4	33.3	33.5	33.2
1938	437.	305.	364.	1 106.	351.	368.	387.	39.5	27.6	32.9	31.7	33.3	35.0
1939	481.	311.	370.	1 162.	402.	365.	395.	41.4	26.8	31.8	34.6	31.4	34.0
1940	884.	361.	377.	1 622.	814.	409.	399.	54.5	22.3	23.2	50.2	25.2	24.6
1941	1 523.	386.	390.	2 299.	1 469.	416.	414.	66.2	16.8	17.0	63.9	18.1	18.0
1942	1 957.	430.	393.	2 780.	1 892.	465.	423.	70.4	15.5	14.1	68.1	16.7	15.2
1943	2 380.	458.	403.	3 241.	2 321.	484.	436.	73.4	14.1	12.4	71.6	14.9	13.5
1944	2 524.	474.	414.	3 412.	2 456.	491.	465.	74.0	13.9	12.1	72.0	14.4	13.6
1945	2 385.	538.	415.	3 338.	2 309.	558.	471.	71.4	16.1	12.4	69.2	16.7	14.1
1946	2 555.	619.	440.	3 614.	2 458.	644.	512.	70.7	17.1	12.2	68.0	17.8	14.2
1947	2 686.	780.	485.	3 961.	2 584.	798.	579.	68.1	19.7	12.2	65.2	20.1	14.6
1948	2 681.	879.	540.	4 100.	2 567.	873.	660.	65.4	21.4	13.2	62.6	21.3	16.1
1949	2 659.	913.	583.	4 167.	2 512.	925.	730.	63.8	22.2	14.0	60.3	22.2	17.5
1950	2 972.	1 015.	649.	4 634.	2 769.	1 055.	810.	64.1	21.9	14.0	59.8	22.8	17.5
1951	4 113.	1 194.	746.	6 053.	3 906.	1 215.	932.	67.9	19.7	12.3	64.5	20.1	15.4
1952	4 492.	1 320.	850.	6 662.	4 319.	1 288.	1 055.	67.4	19.8	12.8	64.8	19.3	15.8

Sommaire des transferts fédéraux aux provinces (1977-1978) (suite)

Programme	T.-N.	L.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
Services généraux du gouvernement .....	—	—	—	—	—	227	—	—	—	100	327
Protection des biens .....	291	109	691	608	5 389	8 333	1 028	960	1 934	2 511	21 854
Transport et communication .....	141	428	5 215	850	—	414	14 650	10 800	30 599	73 645	191 518
Main-d'œuvre et emploi .....	—	149	122	85	813	1 162	382	340	544	336	3 933
Établissements de recherche .....	—	—	124	92	—	92	—	123	125	124	680
Total partiel .....	109 561	38 343	97 681	115 840	835 398	553 929	118 922	126 433	138 597	284 819	2 420 523
Total Paiements au comptant .....	503 190	130 864	644 085	531 128	3 053 984	2 279 113	564 651	369 585	567 477	734 130	9 378 207
Abattements fiscaux											
Transfert fiscal — Financement des programmes établis (F.P.E.) <sup>1</sup>											
13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers .....	34 153	6 540	61 247	46 875	619 543	1 015 533	91 316	86 115	229 297	315 986	2 506 605
1,0 point d'impôt sur le revenu des sociétés .....	1 815	342	3 446	2 982	40 395	80 962	6 975	5 854	28 953	19 794	191 518
Transfert fiscal — Non-participation											
8,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour F.P.E. ....	—	—	—	—	354 417	—	—	—	—	—	354 417
5,0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour R.A.P.C. ....	—	—	—	—	204 167	—	—	—	—	—	204 167
3,0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour les allocations aux jeunes <sup>2</sup> .....	—	—	—	—	122 540	—	—	—	—	—	122 540
Assurance-hospitalisation <sup>3</sup> .....	—	—	—	—	-16 828	—	—	—	—	—	-16 828
Allocations aux aveugles .....	—	—	—	—	40	—	—	—	—	—	40
Allocations aux invalides .....	—	—	—	—	22	—	—	—	—	—	22
Assistance-chômage .....	—	—	—	—	4	—	—	—	—	—	4
Total: Transfert fiscal .....	35 968	6 882	64 693	49 857	1 324 000	1 096 495	98 291	91 969	258 250	335 780	3 362 485
Total: Paiements au comptant plus transfert fiscal .....	539 158	137 746	708 778	580 985	4 378 284	3 375 608	662 942	461 554	825 727	1 069 910	12 740 692

SOURCE: Comptes publics du Canada, 1978 (Volume II, Section 34) et données relatives à l'abattement fiscal et au F.P.E. du ministère des Finances.

<sup>1</sup>Le Programme d'allocations aux jeunes est terminé. Le montant indiqué représente le maintien du transfert au Québec de 3 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour le programme maintenant terminé et le recouvrement de leur valeur au moyen d'une réduction des montants autrement payables à la province.

<sup>2</sup>Représente des rajustements de l'année précédente.

<sup>3</sup>Représente des rajustements de l'année précédente en vertu de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires), maintenant abrogée.

<sup>4</sup>Le transfert fiscal relatif au financement des programmes établis est soumis à la péréquation en vertu des dispositions du programme général de péréquation.

**Sommaire des transferts fédéraux aux provinces (1977-1978)**  
**(en milliers de dollars)**

Programme	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
<i>Paiements inconditionnels au comptant</i>											
Péréquation (Lois de 1972 et de 1977) .....	272 024	67 270	365 456	279 185	1 277 500	—	220 382	39 386	—	—	2 521 203
Subventions statutaires .....	9 707	659	2 174	1 772	4 484	5 504	2 182	2 125	3 350	2 117	34 076
Garantie des recettes, 1972 .....	13 276	2 739	18 365	16 414	143 889	210 395	31 369	38 160	66 254	59 524	600 383
Impôt sur le revenu en main non réparti en 1971 .....	161	153	294	300	3 495	6 165	524	484	1 930	1 776	15 282
Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique .....	2 089	402	—	—	1 665	8 072	1 230	44	31 916	478	45 896
Recouvrement des allocations aux jeunes <sup>1</sup> ..	—	—	—	—	-122 540	—	—	—	—	—	-122 540
Réciprocité fiscale .....	2 139	1 160	7 390	2 763	11 104	22 093	—	—	—	—	46 649
Subventions aux municipalités .....	1 041	361	7 153	1 500	23 738	53 627	7 929	3 056	7 007	11 561	116 973
Total partiel .....	300 437	72 744	400 832	301 934	1 343 335	305 856	263 616	83 255	110 457	75 456	3 257 922
<i>Transfert au comptant—Financement des programmes établis</i>											
Assurance-hospitalisation .....	40 910	8 173	64 336	49 739	374 238	624 999	80 624	70 478	140 007	161 711	1 615 215
Soins médicaux .....	14 508	2 898	22 816	17 639	132 717	221 646	28 592	24 994	49 651	57 348	572 809
Enseignement postsecondaire .....	26 523	5 299	41 712	32 248	242 635	405 214	52 272	45 694	90 772	104 844	1 047 213
Services complémentaires de santé .....	11 251	2 407	16 708	13 728	125 661	167 469	20 625	18 731	37 993	49 952	464 525
Total partiel .....	93 192	18 777	145 572	113 354	875 251	1 419 328	182 113	159 897	318 423	373 855	3 699 762
<i>Paiements conditionnels au comptant</i>											
Assurance-hospitalisation <sup>2</sup> .....	2 345	—	2 438	—	97 229 <sup>3</sup>	29 131	3 447	—	4 183	—	138 773
Soins médicaux <sup>2</sup> .....	734	66	898	398	7 310	7 632	1 085	594	2 790	2 098	23 605
Enseignement postsecondaire (Loi de 1972)	150	101	—	1 770	68 820	-19 230	3 900	—	-30 000	22 788	46 299
Régime d'assistance publique du Canada (R.A.P.C.) .....	40 036	7 381	47 638	51 087	365 256	395 670	54 451	55 810	115 462	198 889	1 331 680
Caisse d'aide à la santé .....	71	—	561	71	8 140	8 792	—	2 439	—	2 045	22 119
Autres (Santé et bien-être social) .....	5 009	177	1 886	1 310	749	42 163	6 227	2 549	3 735	676	64 481
Développement des régions et des localités.	57 804	29 782	34 367	44 845	132 010	19 165	19 244	13 084	7 461	11 298	369 060
Éducation (y compris bilinguisme, citoyen- né, langues, autochtones, enseignement coopératif) .....	1 479	610	2 822	13 097	144 351	50 019	3 866	1 377	3 230	4 995	226 656
Ressources naturelles et environnement ....	1 355	—	653	600	2 824	2 656	1 674	1 317	777	6 464	18 320
Agriculture, commerce, industrie et tourisme	146	540	266	217	2 507	7 703	8 968	37 040	17 808	1 896	77 091



Sommaire des transferts fédéraux aux provinces (1976-1977) (suite)

Programme	T.-N.	1.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
Total partiel .....	96 598	50 997	122 382	130 679	576 794	604 210	128 536	126 563	173 545	275 438	2 285 742
Total : transferts au comptant .....	452 036	135 101	596 330	487 356	2 452 422	2 566 338	534 772	351 269	620 225	811 877	9 007 726
Abattements fiscaux											
Transfert fiscal — Enseignement post-secondaire											
4,357% de l'impôt sur le revenu des particuliers .....	10 298	1 970	18 411	14 061	187 044	304 615	27 621	26 074	69 936	94 955	754 985
1,000% de l'impôt sur le revenu des sociétés .....	1 229	282	2 435	2 030	32 555	59 228	5 903	5 590	23 054	16 781	149 087
Allocations aux jeunes .....	—	—	—	—	130 315	—	—	—	—	—	130 315
Assurance-hospitalisation .....	—	—	—	—	719 783	—	—	—	—	—	719 783
Régime d'assistance publique du Canada ....	—	—	—	—	217 121	—	—	—	—	—	217 121
Allocations aux aveugles .....	—	—	—	—	53	—	—	—	—	—	53
Allocations aux invalides .....	—	—	—	—	39	—	—	—	—	—	39
Assistance-chômage .....	—	—	—	—	-21	—	—	—	—	—	-21
Total : transfert fiscal .....	11 527	2 252	20 846	16 091	1 286 889	363 843	33 524	31 664	92 990	111 736	1 971 362
Total : transferts au comptant plus transfert fiscal .....	463 563	137 353	617 176	503 447	3 739 311	2 390 181	568 296	382 933	713 215	923 613	10 979 088
Péréquation — En dollars par tête .....	406	507	352	315	191	—	168	19	—	—	—

SOURCE : Comptes publics du Canada, 1977 (Volume II, Section 34) et données relatives à l'abattement fiscal du ministère des Finances.

# Annexe 1

## Sommaire des transferts fédéraux aux provinces (1976-1977)

(en milliers de dollars)

Programme	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
<i> Paiements inconditionnels au comptant </i>											
Péruquation .....	226 220	59 943	291 555	213 493	1 169 511	—	171 433	17 127	—	—	2 169 282
Subventions statutaires .....	9 708	659	2 174	1 774	4 484	5 504	2 156	2 100	3 132	2 117	33 808
Garantie des recettes, 1972 .....	18 600	3 981	25 311	21 306	219 498	379 358	41 197	39 025	73 263	121 573	943 112
Impôt sur le revenu en main non réparti en 1971 .....	105	10	358	266	3 385	6 185	868	454	1 844	2 080	15 555
Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique .....	2 317	310	—	—	2 022	4 708	1 373	44	25 536	2 190	38 500
Redressement de l'impôt sur les successions .....	273	22	-497	-305	-2 927	-3 373	294	-340	1 954	—	-4 899
Recouvrement des allocations aux jeunes .....	—	—	—	—	-130 315	—	—	—	—	—	-130 315
Total partiel .....	257 223	64 925	318 901	236 534	1 265 658	392 382	217 321	58 410	105 729	127 960	3 065 043
<i> Paiements conditionnels au comptant </i>											
Assurance-hospitalisation .....	67 335	12 509	98 199	81 659	-16 067	1 109 924	124 396	109 448	219 612	290 226	2 007 241
Soins médicaux .....	24 148	5 178	35 593	29 746	270 395	359 963	45 042	41 882	82 336	106 717	1 001 000
Transfert au comptant pour l'enseignement postsecondaire .....	6 732	1 492	21 255	8 738	335 642	189 859	19 477	14 966	39 003	11 536	648 700
Total partiel .....	98 215	19 179	155 047	120 143	569 970	1 569 746	188 915	166 296	340 951	408 479	3 656 941
Régime d'assistance publique du Canada ....	40 347	10 668	46 820	67 266	391 498	408 665	53 131	63 512	107 152	184 701	1 373 760
Loi sur la Caisse d'aide à la santé .....	1 065	—	749	4 052	4 358	6 138	807	2 146	—	4 735	24 050
Autres (Santé et bien-être social) .....	5 055	162	1 641	1 816	699	70 718	17 960	2 396	14 926	817	116 190
Développement des régions et localités .....	47 666	34 153	35 165	40 211	60 321	18 420	19 562	17 068	7 758	7 076	287 400
Expansion du bilinguisme .....	1 120	555	2 395	14 396	93 754	39 787	3 335	1 170	3 398	2 920	162 821
Manuels de langues et cours de préparation à la citoyenneté .....	—	—	25	—	612	2 253	144	6	485	598	4 123
Ressources naturelles et environnement .....	—	4 582	29 595	781	1 687	2 112	1 493	1 459	4 688	6 631	53 038
Agriculture, commerce, industrie et tourisme .....	232	497	304	178	2 619	6 261	9 650	24 983	17 027	2 246	63 997
Services généraux du gouvernement .....	—	—	—	—	—	83	2	—	—	—	85
Protection des biens .....	238	96	474	425	3 776	5 778	745	740	1 292	1 808	15 373
Transport et communications .....	213	—	—	—	163	—	15 774	10 186	10 598	55 400	92 334
Main-d'œuvre et emploi .....	—	121	94	82	425	1 370	309	313	425	330	3 469
Établissements de recherche .....	—	—	111	83	—	83	—	111	87	140	615
Subventions aux municipalités .....	662	153	5 009	1 389	16 891	42 542	5 623	2 473	5 709	8 036	88 487

- Canadian Case», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, February 1955, Volume XXI, number 1.
- Elazar, Daniel, «Les objectifs du fédéralisme», *L'Europe en Formation*, Janvier-mars 1976.
- Laskin, Bora, «Reflections on the Canadian Constitution after the First Century», *Canadian Bar Review* (September 1969).
- Pigeon, L. P., «The Meaning of Provincial Autonomy», *Canadian Bar Review*, December 1951, Volume XXIX, number 10.
- Smiley, Donald J., «The Rowell-Sirois Report, Provincial Autonomy and Post-War Canadian Federalism», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, February 1962, Volume XXVII, number 1.
- Documents publics**
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *In Search of Balance—Canada's Intergovernmental Experience*, Study M-68, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1971.
- Canada, *Advisory Committee on Reconstruction* (Report), Ottawa, September 24, 1943.
- Canada, *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien* (Document de travail sur la constitution). Ottawa, 1969.
- Canada, *Programme et activités fédérales-provinciales: répertoire* (publié par le Bureau des relations fédérales-provinciales), Ottawa, Décembre 1977.
- Canada, *Commission de l'unité canadienne*, Ottawa, 1979.
- Canada, *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada* (ministre de la santé nationale et du bien-être social), Avril 1973, Ottawa.
- Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces*, Volumes I et II, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939.
- Canada, *Comité fédéral-provincial du régime fiscal*, 14 et 15 décembre 1966, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966.
- Canada, *Compte rendu des délibérations de la 5<sup>e</sup> réunion des ministres des finances et des trésoriers provinciaux*, tenue à Ottawa les 4 et 5 novembre 1968 (document mimeographié).
- Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Volume I and II, Brussels, April 1977.
- Lynn, James H., *Federal-Provincial Fiscal Relations*, Studies of the Royal Commission on Taxation, No. 23, Queen's Printer, Ottawa, 1967.
- MacIntosh, W. A., *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*, Appendix III of the Royal Commission Report on Dominion-Provincial Relations, McClelland and Stewart Ltd. Toronto, 1964.
- Ontario, *Budget of 1977*, (presented by the Honourable Darcy McKeough). Québec, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volumes I à IV, Québec, 1956.



- Brady, Alexander, *Democracy in the Dominions*, Second Edition, University of Toronto Press, Toronto, 1952.
- Byden, Kenneth, *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*, McGill-Queen's University Press, Montreal and London, 1974.
- Carter, George E., *Canadian Conditional Grants since World War II*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1971.
- Charbonneau, J. P. et Paquette G., *L'Option*, Les éditions de l'Homme, Montréal, 1978.
- Clark, Douglas H., *Fiscal Need and Revenue Equalization Grants*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1969.
- Dafflon, Bernard, *Federal Finance in Theory and Practice with special Reference to Switzerland*, Paul Haupt, Bern, 1979.
- Friedrich, Carl J., *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1971.
- Johnson, Daniel, *Egalité ou Indépendance*, Editions Renaissance, 1965.
- Lamontagne, Maurice, *Le fédéralisme canadien: évolution et problèmes*, Les presses de l'Université Laval, Québec, 1954.
- Lower, A. R. M., and Scott, F. R., *Evolving Canadian Federalism*, Duke University Press, Durham N.C., 1958.
- Lynn, James H., *Comparing Provincial Revenue Yields, The Tax Indicator Approach*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1968.
- Maxwell, James A., *Federal Subsidies to the Provincial Governments in Canada*, Harvard University Press, Cambridge, 1937.
- Meekison, Peter J., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Methuen, Toronto, 1968.
- Moore, Milton A., Perry J. Harvey and Donald I. Beach, *The Financing of Canadian Federation, The First Hundred Years* Canadian Tax Foundation, Toronto, 1966.
- Simeon, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy: the Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press, 1972.
- Veilleux, Gérard, *Les relations intergouvernementales au Canada, 1867-1967*, Presses de l'Université du Québec, 1971.
- Wheare, Kenneth C., *Federal Government*, 4th edition, Oxford University Press, London, 1963.
- Articles de revues**
- Bastien, Richard, «La structure fiscale du fédéralisme canadien: 1945-1973», *Administration publique du Canada*, Volume 17, no. 1 (printemps 1974).
- Brady, Alexander, «Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations», *Canadian Historical Review*, Volume XXI, Number 3, September 1940.
- Dehem, Roger and Wolfe, J. N., «The Principles of Federal Finance and the



l'autre des deux ordres de gouvernement ne peut agir sans la coopération ou l'accord au moins tacite de l'autre ordre.<sup>2</sup> Cette évolution est du reste commune à la plupart des régimes fédéraux modernes et se manifeste même à l'échelle internationale dans les rapports entre États souverains. C'est en l'observant que certains analystes en sont venus à percevoir le fédéralisme non plus seulement comme une *structure* de gouvernement, mais aussi comme un *processus*. Daniel Elazar définit la notion de processus fédéral comme suit:

Parmi les éléments d'un processus fédéral se trouve l'idée de collaboration des parties à l'ensemble fédéral, qui s'ex-prime à travers une coopération négociée sur les problèmes et les programmes—idée qui se fonde sur un engagement de toutes les parties à ouvrir des négociations sur une matière—de manière à tendre vers un consensus ou à défaut, un accommodement qui préserve l'intégrité fondamentale de tous les partenaires.<sup>3</sup>

De la même façon, Carl Friedrich soutient que:

Le fédéralisme ne doit pas être vu uniquement comme un modèle ou une image statique, caractérisé par une division, particulière et étroitement fixée, des pouvoirs entre les niveaux gouvernementaux. Le fédéralisme est aussi et peut-être essentiellement le processus... (pour) adopter des politiques communes et prendre des décisions en commun sur des problèmes communs.<sup>4</sup>

Ainsi, le concept d'autonomie dans une fédération moderne ne désigne plus une forme d'indépendance dans des domaines définis par la constitution. Il désigne plutôt une capacité d'agir ou d'influencer le cours des choses. Si le fédéralisme canadien se distingue de la plupart des fédéralismes par une très forte décentralisation et par le nombre élevé d'accords spéciaux visant à satisfaire les particularismes provinciaux, c'est pour une très grande part en raison du Québec. Ceci est particulièrement vrai de la période d'après-guerre. D'autres provinces ont cependant exercé en plusieurs occasions une grande influence et on ne saurait douter qu'il existe aujourd'hui au Canada une volonté assez répandue en faveur d'un régime accordant aux provinces des pouvoirs considérables.

La Commission Tremblay ne retrouverait pas aujourd'hui la structure fédérale classique qu'elle proposait. Mais elle trouverait un type de fédéralisme unique au monde, dont les composantes essentielles sont nées des négociations entre Ottawa et les provinces, et surtout le Québec. Certes, ces négociations ont souvent révélé les tensions de notre régime fédéral. Mais elles en ont surtout exprimé la créativité.

<sup>2</sup> Cette observation s'applique essentiellement aux grandes initiatives que prennent les gouvernements dans un système fédéral. Il reste que dans certains domaines, chaque niveau de gouvernement conserve une bonne part d'indépendance par rapport à l'autre niveau. Ainsi, par exemple, un gouvernement provincial peut adopter des programmes d'enseignement pour ses écoles primaires ou une nouvelle politique pour le fonctionnement des institutions municipales sans que cela n'ait un impact significatif sur le gouvernement fédéral.

<sup>3</sup> Dans: *L'Europe en Formation* (revue fédéraliste internationale), N° 190-192, Janvier-mars 1976, p. 166.

<sup>4</sup> Carl J. Friedrich, *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, p. 19.

En perdant une bonne part de leur autonomie, les provinces ont, comme le gouvernement fédéral, perdu leur capacité de prendre des décisions en toute indépendance dans plusieurs domaines. Cependant, à cause de l'interdépendance des fonctions de l'Etat moderne, elles ont acquis la capacité de participer aux grandes décisions dans des domaines où elles étaient autrefois absentes. Leur capacité d'action, comme celle du gouvernement fédéral, a donc évolué dans plusieurs domaines non pas tant dans le sens d'une augmentation ou d'une diminution mais plutôt dans le sens d'une plus grande *intégration*: l'un ou en commun des décisions.

Ce qu'on ne soulignera jamais trop, cependant, c'est que la diminution de l'autonomie ne signifie pas la fin de la décentralisation. Il semble en effet qu'il y ait essentiellement deux manières de satisfaire l'exigence de concertation dans un système fédéral. La première consiste à confier à l'ordre fédéral l'élaboration des grandes décisions politiques et à laisser aux provinces ou aux Etats le rôle d'exécuteur de ces grandes décisions. Cette approche centraliste est celle que les Etats-Unis et l'Australie semblent avoir adoptée. La seconde approche consiste à confier aux deux ordres de gouvernement le soin d'élaborer *ensemble* les grandes politiques nationales et à laisser le plus possible aux provinces les moyens de les mettre elles-mêmes en œuvre. C'est la méthode décentralisatrice qui semble convenir à des pays aussi diversifiés que le Canada et la Suisse. La décentralisation conduit alors non plus à une séparation des compétences, comme dans le fédéralisme traditionnel, mais plutôt à une prise

Pour un régime fédéral, cette interdépendance des politiques gouvernementales est lourde de conséquences: elle signifie en effet que les ordres de gouvernement doivent se concerter s'ils veulent agir de façon cohérente. Le gouvernement fédéral est aussi dépendant des provinces que celles-ci le sont de lui. Nier le besoin d'une coopération ou d'une concertation étroite et permanente dans presque tous les grands domaines d'activité gouvernementale, c'est nier la possibilité même d'une action gouvernementale cohérente. Cette exigence de concertation est liée à la nature même de l'Etat moderne. Pour la supprimer, il faudrait que nos gouvernements abandonnent la plupart des fonctions qu'ils se sont données depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Peut-elle convenir à une époque où l'économie «mixte» a remplacé l'économie de libre entreprise, où les moyens de transport et de communications mettent les parties les plus éloignées du pays en rapport les unes avec les autres de façon quotidienne et où les grandes corporations nationales et multinationales ont remplacé les petites entreprises familiales. Poser la question, c'est y répondre. Dans une telle société, l'Etat, loin de limiter sa présence à quelques domaines bien circonscrits, intervient au contraire dans presque tous les domaines de l'activité humaine. Dans l'Etat industriel moderne, le gouvernement est engagé dans tous les domaines. Ce qu'un gouvernement fait dans le domaine de l'enseignement affecte ce qu'il fait en matière d'emploi; et ce qu'il fait en matière d'emploi est déterminant pour ses programmes de bien-être social, lesquels ont à leur tour une influence dans le domaine du logement, et ainsi de suite.

La notion d'autonomie repose donc sur une certaine conception du fédéralisme qui pouvait convenir à une certaine époque de notre histoire. Mais

Cette possibilité de répartir ou de fractionner les fonctions de l'Etat, c'est précisément ce qui rendait possible et ce qui garantissait en même temps le principe si longtemps rêvé de l'autonomie provinciale. Que signifie en effet l'autonomie d'une province, sinon la possibilité qu'elle a de se gouverner sans avoir à se soucier constamment de ce que font les autres gouvernements constitués au sein de la fédération ?

C'est cette notion d'interdépendance qu'il importe d'analyser si on veut comprendre le fonctionnement d'un régime fédéral moderne. La fédération canadienne, tout comme les fédérations américaine, australienne et suisse, est née à une époque où primaient les valeurs du laisser-faire et de l'individualisme libéral. C'était l'être des artisans professionnels, des marchands indépendants et des petites entreprises familiales comptant rarement plus de quinze ou vingt employés. C'était aussi une époque où la société était beaucoup moins urbaine et complexe qu'elle ne l'est aujourd'hui. Les fonctions de l'Etat dans cette société industrielle naissante étaient relativement simples et bien circonscrites. Dans un tel contexte, il était possible et souhaitable pour un pays à caractère fédéral de partager les compétences de l'Etat entre les deux ordres de gouvernement de manière que chacun puisse exercer les siennes dans une indépendance quasi totale par rapport à l'autre.

Nos commissaires découvriraient donc un régime fédéral très décennalisé où chaque ordre de gouvernement agit sans influencer de quelque manière les programmes ou les politiques mises en œuvre par l'autre ordre de gouvernement. Bref, ils découvriraient que l'autonomie provinciale a été graduellement rongée tout comme d'ailleurs l'autonomie fédérale a été graduellement rongée. En poursuivant un peu plus loin leur examen, nos commissaires découvriraient enfin que personne n'a jamais décidé que le principe de l'autonomie devait disparaître mais qu'il s'était effacé progressivement, presque discrètement, à mesure que les deux ordres de gouvernement élargissaient leur sphère d'activité. Bref, ils constateraient que l'autonomie de chaque ordre de gouvernement a d'une façon générale cédé la place à l'interdépendance.

acords, ententes ou programmes entre les deux ordres de gouvernement se sont multipliés au même rythme. Ils découvriraient que le gouvernement fédéral continue de s'intéresser à plusieurs questions qui relèvent d'abord de la compétence des provinces. Mais ils découvriraient en même temps que les provinces s'intéressent elles aussi à plusieurs questions relevant de la juridiction fédérale, telles que la politique monétaire, le commerce international, le droit de la mer, etc., et qu'il est souvent difficile pour le gouvernement fédéral d'agir dans ces domaines sans la collaboration des provinces. Ils découvriraient enfin que certaines politiques telles que celles concernant le développement régional, la recherche scientifique et l'innovation, la protection de l'environnement et l'expansion industrielle ne relèvent clairement d'aucune juridiction particulière et exigent une collaboration étroite entre les deux ordres de gouvernement.



## De l'autonomie à l'interdépendance

«Those who want to get back the substance of the classical federalism will have to reduce greatly big business, big government, and economic interdependence».

J. A. CORTY

Les données présentées dans les chapitres précédents suggèrent que (a) une décentralisation progressive s'est opérée depuis 1957 au moyen des arrangements fiscaux; (b) de nombreux arrangements relatifs aux dépenses et aux politiques fédérales ont été élaborés au cours de cette période pour tenir compte des particularismes provinciaux; et (c) le régime fédéral canadien semble être un des régimes les plus décentralisés au monde. Il reste une question cependant, à laquelle il convient de trouver une réponse: le régime fédéral canadien s'est-il éloigné ou s'est-il rapproché de la notion d'autonomie provinciale que le rapport Tremblay considèrerait essentielle pour la décentralisation fédérale et qui a inspiré dans une large mesure les différents gouvernements qui se sont succédés à Québec depuis sa publication?

Si les membres de la Commission Tremblay devaient examiner à nouveau le fonctionnement de la fédération canadienne, ils trouveraient sans doute plusieurs motifs de satisfaction. Force leur serait de constater en effet que le partage des recettes fiscales a été modifié de façon radicale; que le système des paiements de péréquation est inconditionnel et particulièrement généreux; que les programmes de subventions conditionnelles n'ont plus l'importance et la portée qu'ils avaient; que les provinces ont pu jouer un rôle majeur dans l'élaboration des programmes de sécurité sociale tout en conservant les notions d'universalité et de transférabilité entre les provinces. Bref, les commissaires seraient bien obligés d'admettre que le fédéralisme canadien a été considérablement décentralisé en ce qui concerne le contrôle des recettes gouvernementales et que son fonctionnement a été sensiblement assoupli en ce qui concerne les dépenses et la formulation des politiques.

En poussant leur examen un peu plus loin, les commissaires seraient cependant conduits à conclure que la structure fédérale actuelle ne correspond pas à la conception classique du fédéralisme qu'ils défendaient. Ils constatent en effet que dans plusieurs domaines d'activité gouvernementale, le gouvernement fédéral et les provinces sont appelés à se consulter de façon régulière, que le nombre des mécanismes de consultation fédérale-provinciale a suivi une progression géométrique au cours des dernières décennies<sup>1</sup>, et que les

<sup>1</sup> Un inventaire préparé par le Bureau des relations fédérales-provinciales, en 1972, révèle qu'il y avait alors 482 organismes de liaison entre les deux ordres de gouvernement et qu'ils traitaient de questions touchant tous les domaines d'activité gouvernementale.





fédérale, les dépôts auprès des autres institutions étant assurés par la Régie de l'assurance-dépôts du Québec. La loi instituant la S.A.D.C. lui permet aussi de conclure avec le gouvernement du Québec des accords relatifs aux institutions à charte provinciale ayant des succursales hors du Québec. Enfin, la S.A.D.C. est habilitée à consentir des prêts garantis à court terme à la Régie du Québec, afin de lui permettre de subvenir à des besoins urgents de liquidités dans le cours de ses opérations d'assurance.

Il serait possible de multiplier les exemples d'arrangements spéciaux destinés à satisfaire les besoins particuliers des provinces. On en trouve dans le domaine du développement régional, de la protection de l'environnement, des pêcheries etc. Les exemples qui précèdent devraient pourtant suffire à illustrer la très grande souplesse et le caractère changeant du système fédéral canadien.

participer à l'élaboration et à l'administration de la politique canadienne d'immigration. Le droit des provinces en ce domaine est reconnu à l'article 95 de l'A.A.N.B.

Un premier accord entre les gouvernements fédéral et québécois dans ce domaine fut conclu en 1975. Cet accord permettait à la province d'envoyer ses propres agents dans les bureaux canadiens d'immigration à l'étranger, afin qu'ils puissent procéder avec leurs homologues fédéraux à la sélection des immigrants voulant s'établir au Québec. Un des objectifs de l'accord était d'accroître les efforts pour attirer au pays des immigrants francophones. L'accord laissait cependant au gouvernement fédéral l'ultime responsabilité concernant les critères de sélection et le choix des candidats.

Le gouvernement fédéral ayant adopté au début de 1978 une nouvelle loi relative à l'immigration permettant un meilleur partage fédéral-provincial des responsabilités en ce domaine, le gouvernement du Québec proposa que les deux ordres de gouvernement se partagent de façon égale les critères utilisés pour la sélection des immigrants.

Cette proposition aboutit à un nouvel accord qui donne au Québec d'importants pouvoirs de décision concernant les immigrants indépendants, les travailleurs temporaires, les étudiants étrangers et les réfugiés. Il prévoit l'élaboration de deux «systèmes de points» ou «ensembles de critères», l'un administré par le gouvernement fédéral, l'autre par celui du Québec (celui-ci ne s'appliquant, bien sûr, qu'aux candidats voulant s'établir dans cette province). Dans l'hypothèse d'un conflit entre les deux systèmes, celui du Québec doit prévaloir, sauf dans certains cas où intervention des considérations relatives à la sécurité nationale et à l'hygiène publique. Si un candidat est refusé par le Québec, il peut cependant être admis dans une autre province.

Cet accord a donc pour effet de donner au Québec un droit de veto à l'égard de tout candidat désirant élire domicile sur son territoire. Il donne également à la province la possibilité d'encourager les candidats qui satisfont ses critères à s'établir à l'intérieur de ses frontières plutôt que dans une autre province. Le Québec a donc depuis 1978 un pouvoir final de décision en ce qui a trait aux immigrants qui désirent s'établir à l'intérieur de ses frontières. Des accords semblables peuvent être conclus avec les autres provinces qui en manifestent le désir.

## L'assurance-dépôts

En 1967, le gouvernement fédéral créait la *Société d'assurance-dépôts du Canada* (S.A.D.C.) dont l'objectif est d'assurer les dépôts placés dans les banques et les institutions parabancaires jusqu'à concurrence de \$20 000 par dépôt. Le gouvernement du Québec ayant manifesté le désir d'instituer son propre régime d'assurance-dépôts pour les institutions à charte provinciale, la loi créant la S.A.D.C. fut conçue de manière à tenir compte de ce désir. C'est pourquoi la S.A.D.C. n'assure au Québec que les dépôts auprès des institutions à charte

Les autorités québécoises ont toujours été vivement intéressées à la croissance de la population du Québec et, pour cette raison, ont, à diverses occasions, considéré l'immigration comme une question essentielle. En 1968, le gouvernement du Québec a ouvert un bureau d'immigration en France. Ces bureaux furent fermés après quelques années de service, parce qu'ils ne parvenaient pas à susciter un mouvement de population vers le Québec. Depuis une dizaine d'années, le gouvernement québécois a manifesté le désir de

## *Les accords en matière d'immigration*

La loi sur les allocations familiales mise en vigueur en 1974 prévoit également des arrangements en vertu desquels une province peut ajouter à l'allocation versée par le gouvernement fédéral un supplément financé à même les fonds provinciaux. L'Île-du-Prince-Édouard s'est prévalu de cette disposition de la loi, ce qui permet à chaque famille de plus de quatre enfants dans cette province de recevoir un supplément de \$10 pour chaque enfant au-delà du quatrième. La nouvelle loi fédérale permet donc à toute province d'instituer son propre régime d'allocations familiales sans être obligée de créer son propre système d'administration. Il s'agit d'un avantage particulièrement important pour les provinces à faible population comme les provinces atlantiques.

Ces dispositions furent prévues principalement en raison des représentations faites par le gouvernement du Québec, pour qui il était particulièrement important de moduler les allocations selon le nombre et le rang des enfants. C'est ainsi que les montants d'allocations mensuelles versées au Québec depuis 1974 sont différents de ceux payés dans les autres provinces.

C'est en tenant compte de ce principe que le gouvernement fédéral procéda un an plus tard à une réforme majeure de son régime d'allocations familiales. Cette réforme, en plus de comporter une hausse substantielle du niveau des allocations et leur indexation au coût de la vie, reconnaissait en effet aux provinces le pouvoir de moduler les allocations versées sur leur territoire selon l'âge des enfants ainsi que selon leur rang dans la famille. Les modulations sont assujetties à deux conditions: (a) elles ne doivent pas avoir pour effet d'accroître le montant total d'allocations fédérales qui serait autrement payé dans la province; (b) elles ne doivent pas avoir pour effet de réduire l'allocation fédérale payable à l'égard d'un enfant de plus de 60 p. 100 de l'allocation qui serait autrement payée par le gouvernement fédéral.

*Les niveaux du salaire minimum vital, du supplément du revenu et du revenu garanti, des allocations de recyclage professionnel, ainsi que des allocations universelles, doivent assurer un partage équitable des avantages entre la famille d'une part et l'individu d'autre part. Pour que chacune des provinces puisse atteindre cet équilibre, il importe que leurs gouvernements aient voix prépondérante dans la détermination de ces multiples niveaux de revenu . . .*



règles d'éligibilité et aux prestations, ce qui facilitait le transfert des bénéfices d'un régime à un autre. De plus, il était entendu que seules les provinces pourraient emprunter les fonds accumulés par le Régime des Pensions du Canada et le Régime des Rentes du Québec.

C'est ainsi que le Québec put se doter de son propre régime de retraite sans que ne soit compromise la possibilité pour un résident détenant du Québec vers une autre province ou vice versa de transférer les bénéfices d'un régime à l'autre.

## **Les allocations aux jeunes de 16 et 17 ans**

Au cours de l'année 1964, le gouvernement fédéral institua un programme d'allocations pour les étudiants de 16 et 17 ans. Le gouvernement du Québec ayant déjà institué un tel régime, il demanda au gouvernement fédéral de ne pas appliquer son programme au Québec mais d'accroître l'abattement de l'impôt fédéral sur le revenu pour les contribuables de cette province. Un accord fut conclu en vertu duquel le gouvernement fédéral accrut de trois points de pourcentage l'abattement de son impôt sur le revenu personnel au Québec, ce qui permit une augmentation de l'impôt provincial sur le revenu sans accroissement du fardeau fiscal des Québécois. Toute différence entre la valeur de ces points et la valeur des allocations que le gouvernement fédéral aurait autrement versées aux résidents du Québec devait être payée ou recouverte, selon le cas, sous forme de paiements en espèces.

## **Les prêts aux étudiants**

Le gouvernement fédéral adopta en 1964 la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* en vertu de laquelle il s'engageait à garantir les prêts bancaires consentis aux étudiants de niveau postsecondaire et à payer l'intérêt sur ces prêts pendant la durée des études. Comme le gouvernement du Québec avait déjà son propre programme de prêts aux étudiants, des dispositions furent prises pour que lui soit versé chaque année un «paiement de remplacement». Ce paiement est déterminé selon une estimation de ce qu'il en coûterait au gouvernement fédéral si son programme s'appliquait aux étudiants du Québec. Toute province peut obtenir un tel paiement si elle est disposée à instituer son propre régime de prêts.

## **Les allocations familiales**

En 1973, le gouvernement fédéral décida, de concert avec les provinces, de procéder à une révision du système canadien de sécurité sociale. Un des principes qui guida cette révision fut le droit des provinces d'adapter les structures de la sécurité sociale à leurs besoins particuliers, à leurs niveaux moyens de revenus et au coût de la vie sur leur territoire.<sup>1</sup> Le *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada* publié à l'occasion de la révision mentionnait entre autres choses:

<sup>1</sup> Ce principe est affirmé dans le *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada*, rendu public en avril 1973 par le ministre de la Santé et du Bien-être à l'époque, l'honorable Marc Lalonde.

## Le fédéralisme canadien depuis 1957: la recon-naissance des particularismes

Le chapitre précédent indique comment a été réalisée durant les deux dernières décennies la décentralisation des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. Il reste à montrer comment certains arrangements relatifs aux dépenses et aux politiques gouvernementales ont pu être conçus afin de satisfaire les desirs des provinces. Cette tâche, si elle devait être entreprise de façon systématique, pourrait justifier à elle seule tout un livre. Il y a en effet très peu de domaines d'activité gouvernementale où les deux ordres de gouvernement n'ont pas élaboré quelque arrangement qui tienne compte des particularismes provinciaux ou régionaux. Les paragraphes qui suivent présentent quelques exemples de tels arrangements. Les exemples portent surtout sur des arrangements élaborés à la suite de représentations faites par le gouvernement du Québec.

### *Le Régime des Rentes du Québec*

Au printemps 1963, le gouvernement fédéral faisait part publiquement de son intention d'instituer un régime universel de pensions de retraite. À cette même époque, des études étaient en cours à Québec en vue de créer un régime provincial de pensions. Le gouvernement Lesage était en effet à élaborer un programme complet de sécurité du revenu pour les personnes âgées. On s'intéressait à un tel programme non seulement du point de vue de la sécurité sociale mais aussi parce qu'un régime de pensions de retraite fournirait une importante réserve d'épargne, que le gouvernement pourrait utiliser pour satisfaire ses besoins d'emploi particulièrement élevés à cette époque. On voyait même une source de fonds pouvant être consacrés au développement de certaines industries.

Lors de la conférence fédérale-provinciale de juillet 1963, le gouvernement fédéral soumit aux provinces son projet de régime de pensions. Le premier ministre Lesage indiqua alors qu'il ne s'objectait pas à ce que le plan fédéral s'applique aux autres provinces, mais qu'il avait l'intention de créer son propre régime au Québec. Lors d'une conférence tenue en avril 1964, le premier ministre Lesage présenta les grandes lignes du plan québécois. Celui-ci était à plusieurs égards différent du projet fédéral. Au cours des semaines qui suivirent la conférence, des négociations intenses furent menées entre le gouvernement fédéral et les provinces. Elles aboutirent à un compromis en vertu duquel le Québec devait mettre sur pied son propre régime de pensions et le gouvernement fédéral devait instituer un régime applicable aux autres provinces. Les deux régimes devaient être identiques quant aux

Selon une étude menée en 1971 par un groupe d'experts américains, le partage des ressources fiscales entre ordres de gouvernement favorise beaucoup plus les États fédérés au Canada qu'aux États-Unis:

*Une des mesures du pouvoir relatif des partenaires d'un régime fédéral en matière de fiscalité et de politique est l'observation du mécanisme de partage des revenus intergouvernementaux pour une période donnée. Cette observation nous permet de conclure que les provinces (canadiennes) obtiennent un rendement très impressionnant à cet égard,.... que nos États sont loin d'atteindre.<sup>14</sup>*

L'actuel ministre des Finances du Québec, M. Jacques Parizeau a, du reste, reconnu, dès 1967 (donc 10 ans avant les arrangements F.P.E.), le caractère décentralisé de la fédération canadienne. Dans une conférence prononcée à Banff, il affirmait notamment:

*L'Acte de l'Amérique du Nord britannique a investi les provinces des pleins pouvoirs de déterminer leurs priorités dans d'importantes sphères d'activité, des pleins pouvoirs de prélever certains impôts et, le plus étonnant, du pouvoir d'emprunter à volonté au pays comme à l'étranger.<sup>15</sup>*

Après avoir parlé de l'intention du gouvernement fédéral de se retirer des programmes à frais partagés et des nouveaux accords de perception (1967) permettant aux provinces de fixer elles-mêmes le niveau de leurs impôts sur le revenu, M. Parizeau souligne que les hommes politiques canadiens en étaient «maintenant au point de vouloir traduire dans la constitution le mouvement de décentralisation de notre politique économique et sociale que, selon moi, nous avons déjà poussé trop loin». Il concluait en notant que toute décentralisation additionnelle conduirait à une fragmentation des pouvoirs de décision incompatible avec toute «planification rationnelle». Plus récemment, M. Parizeau affirmait: «Parce que nous sommes souvent portés au Canada à parler des pouvoirs exagérément centralisés d'Ottawa, nous oublions que le Canada est, en réalité, très décentralisé».<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *In Search of Balance: Canada's Intergovernmental Experience*, Washington D.C., Study M-68, 1971, p. 1.  
<sup>15</sup> Les passages les plus importants de la conférence ont été reproduits en annexe au livre que René Lévesque publia en 1968 sous le titre *Option Québec* et qui constituait en quelque sorte le manifeste du mouvement Souveraineté-Association, lequel donna plus tard naissance au Parti québécois.  
<sup>16</sup> Ces propos ont été tenus lors d'un exposé que M. Parizeau a fait à l'université d'Edimbourg en Écosse. Voir le *Globe and Mail* du 9 décembre 1977.



Ces chiffres indiquent qu'avant la mise en place des arrangements F.P.E., la structure fiscale du Canada ressemblait beaucoup à celle de l'Allemagne de l'Ouest et que la Suisse était le seul pays fédéral moderne qui était, au point de vue fiscal, sensiblement plus décentralisé que le Canada. Comme la part fédérale des recettes totales au Canada a diminué d'environ 5 points de pourcentage (voir le tableau 3) depuis 1976, il est raisonnable de conclure que le Canada ne le cède aujourd'hui qu'à la Suisse pour ce qui est de la décentralisation fiscale. Or, la Suisse est généralement considérée comme la fédération la plus décentralisée au monde.

L'expérience de la Suisse peut sembler particulièrement pertinente pour le Canada.<sup>11</sup> Il faut pourtant reconnaître que ce pays est différent du Canada sous plusieurs rapports. C'est le cas notamment en ce qui concerne la façon dont le gouvernement central gère l'économie. Selon certains experts, les arrangements fiscaux de la Suisse rendent impossible la mise en œuvre par le gouvernement suisse d'une politique normale de stabilisation économique.<sup>12</sup> Les Suisses ont cependant un mécanisme de stabilisation particulier fondé sur le contrôle du nombre de travailleurs étrangers ayant le droit de travailler sur leur territoire. Cette «souape de sécurité» convient à très peu de pays et certainement pas au Canada. En 1971, par exemple, la Suisse comptait, selon les statistiques officielles de ce pays, environ un million de travailleurs étrangers, 59 chômeurs et 4 885 emplois vacants. Lorsqu'une récession survient, elle s'y manifeste non par une hausse du chômage, mais par un renvoi des travailleurs étrangers. À moins de pouvoir utiliser ce genre de soupape, la décentralisation fiscale exigerait une coordination fédérale-provinciale plus poussée en ce qui concerne la formulation des politiques macro-économiques. Ce qui devrait étonner les Canadiens, ce n'est pas tant le fait que leur pays ait atteint un degré de décentralisation comparable à celui de la Suisse, mais bien le fait qu'il l'ait atteint dans un contexte économique qui exige des politiques conjoncturelles et structurelles dont la Suisse a pu largement se passer.

Le caractère décentralisé du fédéralisme canadien a été reconnu par plusieurs experts. Ainsi, Bora Laskin, l'actuel juge-en-chef de la Cour suprême du Canada, écrivait en 1969 :

*Concernant ces deux questions (le pouvoir fédéral d'imposition et la responsabilité fédérale dans le domaine du bien-être social et de la réglementation de l'activité économique), je ferai observer que je ne connais pas de système fédéral dont les unités constitutives ont un pouvoir de réglementation aussi étendu que les provinces du Canada et où le pouvoir fédéral en matière de commerce est aussi tronqué que l'est celui du gouvernement central.<sup>13</sup>*

<sup>11</sup> Le rapport de la Commission de l'unité canadienne (présidé par M.M. Pepin et Robarts) affirme que «le Canada aurait tout avantage à imiter la Suisse» parce que ses habitants auraient édifié leur pays à partir «d'un grand respect des particularismes régionaux, à un point tel que c'est probablement leur principal caractère distinctif» (p. 40).

<sup>12</sup> «C'est en raison des dispositions mentionnées précédemment que le gouvernement fédéral de la Suisse est incapable, entre autres, de mener une politique fiscale macro-économique positive». Voir: *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, volume II, Brussels, April 1971, p. 495.

<sup>13</sup> «Reflections on the Canadian Constitution after the First Century», *Canadian Bar Review*, Sept. 69.



SOURCE: Comptes nationaux des pays de l'O.C.D.E., 1976, volume II (1976 est l'année la plus récente)  
NOTE: Exclut les contributions à des régimes de sécurité sociale, c'est-à-dire des régimes qui sont organisés séparément des autres activités des gouvernements. Dans le cas du Canada, ces régimes sont essentiellement le Régime des Pensions du Canada, le Régime des Rentes du Québec et le programme d'assurance-chômage et les fonds de pension des fonctionnaires. L'importance relative des contributions de sécurité sociale varie d'un pays à l'autre. En 1976, ces contributions exprimées en pourcentage des recettes des gouvernements totales, s'établissaient comme suit: Australie: 0 p. 100; États-Unis: 23 p. 100; Canada: 10 p. 100; Allemagne de l'Ouest: 33 p. 100; Suisse: 26 p. 100.

Australie .....	77,7	Fédéral
États-Unis .....	55,8	
Canada .....	50,0	
Allemagne de l'Ouest .....	49,4	Provincial-local
Suisse .....	43,1	
	56,9	

**Tableau 5**  
**Part des revenus autonomes que détiennent chaque ordre de gouvernement dans le total des revenus gouvernementaux, 1976 (en pourcentage)**

Les chiffres du tableau 4 ainsi que le graphique 2, révèlent une tendance encore plus marquée vers la décentralisation. D'une certaine manière, ils mesurent l'étendue de la décentralisation d'une manière plus adéquate que le tableau 3 et le graphique 1, parce qu'ils indiquent les ressources réelles dont dispose chaque ordre de gouvernement. L'inclusion des subventions conditionnelles dans les revenus provinciaux exagère jusqu'à un certain point le degré de décentralisation, surtout pour la période 1967-1976. Mais comme les subventions conditionnelles représentent depuis 1977 moins de 5 p. 100 du total des recettes provinciales et locales — ce qui est sensiblement moins que dans le passé — cette réserve n'est plus pertinente.

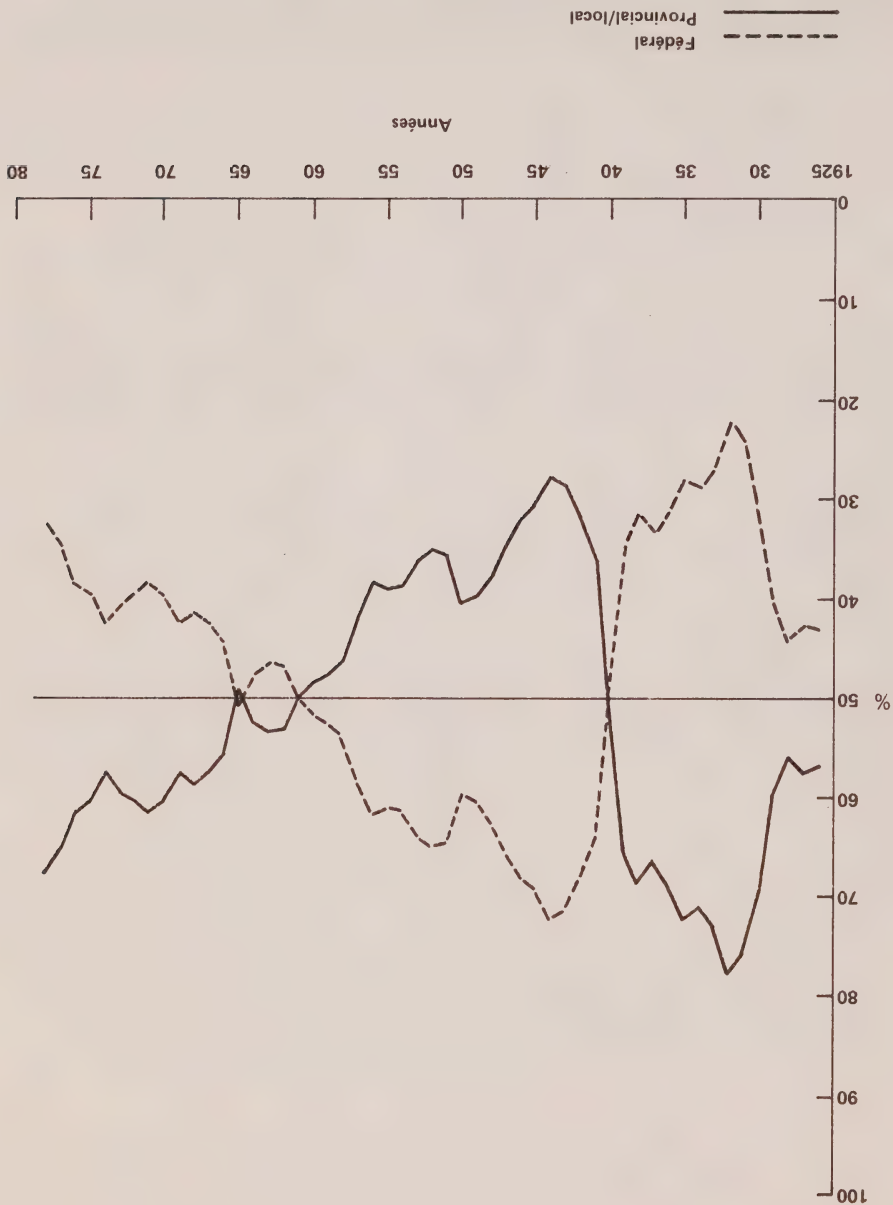
Le tableau 4 révèle que le Canada a atteint un fort degré de décentralisation par rapport au passé: deux tiers des recettes gouvernementales totales reviennent au secteur provincial-local (une fois que les transferts en espèces ont été effectués). En 1978, la part fédérale était inférieure à un tiers. Selon les données disponibles, la seule autre période où les recettes fédérales ont représenté une part plus petite fut le début des années 30, alors que la part fédérale des revenus (après transferts) fut inférieure à 30 p. 100.

Cette période remonte donc à près d'un demi-siècle. L'idée que l'on se faisait à cette époque du rôle du gouvernement était très différente de celle qui prévaut aujourd'hui. De plus, l'économie canadienne subissait alors les contre-coups d'une récession mondiale. Il serait donc difficile de considérer les parts de revenu qu'on observait alors comme une norme pour l'époque actuelle.

Pour juger jusqu'à quel point le Canada est maintenant décentralisé, on peut comparer les parts de revenus des deux ordres de gouvernement à celles observées dans d'autres fédérations modernes. Le tableau 5 compare la situation du Canada en 1976 avec celle de l'Australie, des États-Unis, de l'Allemagne de l'Ouest et de la Suisse.

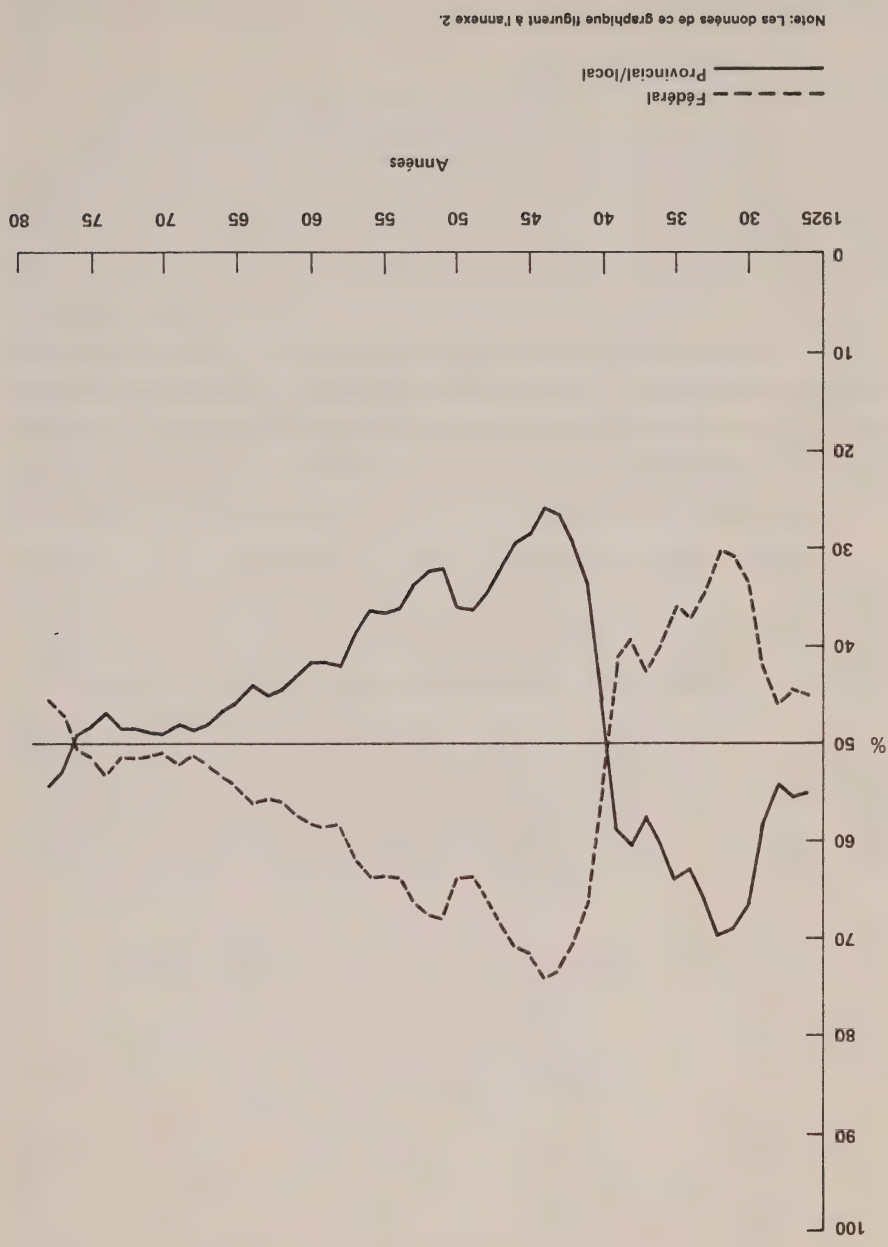
Graphique 2

Répartition des revenus après transferts par ordre de gouvernement (sur la base des comptes nationaux)



Note: Les données de ce graphique figurent à l'annexe 2. Les transferts entre ordres de gouvernement ont été soustraits des revenus des gouvernements qui les effectuaient et ont été ajoutés aux revenus des gouvernements qui les recevaient.

Graphique 1  
Répartition des revenus autonomes par ordre de gouvernement  
(sur la base des comptes nationaux)



Note: Les données de ce graphique figurent à l'annexe 2.

**Tableau 3**  
**Part que détient chaque ordre de gouvernement dans le total des revenus gouvernementaux prélevés au Canada (en pourcentage)**

	Fédéral	Provincial-local
1926	44,9	55,1
1930	33,4	66,6
1945*	71,5	28,5
1950*	64,1	35,9
1960*	58,2	41,8
1970	50,9	49,1
1976	50,7	49,3
1977	47,2	52,8
1978	45,6	54,4

SOURCE: Ministère des Finances. Les données sont tirées des comptes économiques nationaux. Voir l'annexe 2. \*Les paiements de location ont été traités comme des recettes provinciales et ont été déduits des recettes fédérales. NOTE: Exclut les contributions au Régime des Rentes du Québec et au Régime des Pensions du Canada.

partagé de façon à peu près égale le gâteau fiscal, la part fédérale se maintenant autour de 51 p. 100, celle des provinces à près de 49 p. 100. Mais depuis l'entrée en vigueur, en avril 1977, du nouveau mode de financement des programmes établis, la part provinciale-locale est passée à 54 p. 100, la part fédérale tombant à moins de 46 p. 100.

Le degré de décentralisation apparaît encore plus avancé lorsqu'on tient compte des paiements en espèces que le gouvernement fédéral verse aux provinces. En soustrayant la valeur de ces subventions des revenus fédéraux et en l'ajoutant aux revenus du secteur provincial-local, on obtient la répartition suivante:

**Tableau 4**  
**Part que détient chaque ordre de gouvernement dans le total des revenus gouvernementaux, lorsque les subventions fédérales sont considérées comme un revenu du secteur provincial-local et soustraites des revenus fédéraux (en pourcentage)**

	Fédéral	Provincial-local
1926	43,1	56,9
1930	30,5	69,5
1945	69,2	30,8
1950	59,8	40,2
1960*	51,6	48,4
1970	39,8	60,2
1976	38,6	61,4
1977	34,3	65,7
1978	32,6	67,4

SOURCE: Comme pour le tableau 3.



appliquant à une province particulière le régime d'impôt représentatif, on obtient un rendement par habitant inférieur à la moyenne pour l'ensemble des provinces, la province a alors droit à un montant de péréquation qui comblera la différence.<sup>10</sup> Aucune limite n'est fixée au montant qu'une province peut recevoir en vertu de cette formule.

La formule de péréquation de 1967-1968 fut renouvelée une première fois en 1972-1973, puis une deuxième fois en 1977-1978. Bien que les principes d'un régime d'impôt représentatif, d'un niveau de péréquation à la moyenne nationale et d'une absence de limite arbitraire au montant qu'une province peut toucher, aient tous été conservés, plusieurs changements d'ordre technique, mais importants sur le plan financier, ont été effectués depuis 1967-1968. Par exemple, en 1973-1974, on intégra à la formule les impôts fonciers scolaires. Par ailleurs, en 1974-1975, et en 1977-1978, on dut limiter les recettes provenant des ressources naturelles qui pouvaient être incluses dans la formule, parce que ces recettes atteignirent des proportions considérables à la suite de la hausse des prix du pétrole et du gaz naturel.

Les paiements de péréquation constituent un élément essentiel de la structure financière des provinces pauvres depuis plusieurs années. Pour l'année fiscale 1979-1980, on estime que le Québec a reçu environ \$1 352 millions soit \$216 par habitant, au titre de la péréquation. Terre-Neuve a reçu de son côté une somme estimée à \$340 millions, soit \$592 par habitant. Les paiements de péréquation représentaient en 1977-1978 environ 18,5 p. 100 de la valeur totale des impôts prélevés par les sept provinces auxquelles ils étaient destinés. Les paiements versés au Québec représentaient environ 15,0 p. 100 de la valeur des impôts prélevés par le gouvernement de cette province.

## ***Le partage des revenus: une vue d'ensemble***

Les arrangements concernant le partage des impôts sur le revenu, les programmes à frais partagés et la péréquation des recettes provinciales constituent autant de décisions qui ont contribué à considérablement décentraliser le régime des années 40 et 50. Pour vérifier l'importance de cette décentralisation, il suffit de constater comment la part de chaque ordre de gouvernement dans le total des revenus gouvernementaux a évolué au cours des trente dernières années.

Le tableau qui suit, ainsi que le graphique 1, indiquent que le gouvernement fédéral prélevait en 1945 71,5 p. 100 de tous les impôts payés par les contribuables canadiens, alors que les provinces n'en prélevaient que 28,5 p. 100. Depuis cette époque, cependant, la part provinciale-locale n'a jamais cessé de croître, atteignant 49,1 p. 100 en 1970 et 54,4 p. 100 en 1978. De 1945 à 1967, la part fédérale a été constamment supérieure à la part provinciale-locale, mais la marge de supériorité diminuait d'une année à l'autre. Pendant toute la période de 1967 à 1976, les deux ordres de gouvernement se sont

<sup>10</sup> La péréquation ne saurait cependant compenser une province pour une insuffisance de revenus résultant de taux d'imposition inférieurs en moyenne à ceux d'autres provinces.

Les provinces canadiennes ont toutes les mêmes responsabilités constitutionnelles. En raison des disparités économiques qui existent entre les diverses régions du pays, elles n'ont cependant pas la même capacité financière d'assurer ces responsabilités. Par exemple, l'Alberta peut, grâce à son pétrole et son gaz naturel, se payer des services publics de meilleure qualité que ne le peut Terre-Neuve tout en ayant des taux d'imposition très inférieurs à ceux de cette province. Pour que chaque province soit en mesure d'offrir à ses citoyens des services publics de qualité raisonnable sans avoir recours à des niveaux d'imposition trop élevés, il faut donc prévoir un mécanisme permettant de redistribuer la richesse entre les régions. Ce mécanisme prend au Canada la forme de paiements de péréquation financés et administrés par le gouvernement fédéral. Il s'agit de paiements inconditionnels versés aux provinces dont les ressources fiscales (c'est-à-dire les assiettes fiscales) sont inférieures à la moyenne nationale.

Les divers accords de location d'impôts comportaient des éléments de péréquation implicite. Cependant, seules les provinces qui participaient à ces accords avaient droit à cette péréquation. En 1957, la péréquation était dissociée de la location des impôts. Elle constituait dès lors un programme distinct et séparé et devenait, par le fait même, inconditionnelle. La péréquation était alors fonction des rendements dans chaque province de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des corporations, et des droits de succession, lesquels rendements étaient calculés en fonction des taux prévus par les accords de location. Une province avait droit à un montant de péréquation si ses rendements par habitant étaient inférieurs à la moyenne pondérée des rendements dans les deux provinces les plus riches. En 1962-1963, la moitié des revenus provenant des ressources naturelles fut incorporée à la formule de péréquation mais le niveau de la péréquation passa du rendement moyen dans les deux provinces les plus riches à la moyenne nationale des rendements provinciaux. Le niveau de péréquation fut reporté provisoirement au rendement moyen des deux plus riches provinces en 1964-1965 mais l'effet de ce changement fut mitigé par d'autres nouvelles dispositions.

En 1967-1968, le gouvernement fédéral mit en place la formule de péréquation qui est aujourd'hui en vigueur. Cette formule, dont l'adoption fut précédée de discussions prolongées avec les provinces et qui a subi quelques modifications depuis, tient compte de la capacité de chaque province de prélever presque toutes les sortes de recettes fiscales. Elle est fondée sur la notion d'un «régime d'impôt provincial représentatif». Ce régime est représentatif à la fois des assiettes (revenu personnel, ventes au détail, production pétrolière, etc.) et des taux que les dix provinces utilisent collectivement.<sup>9</sup> Si, en

<sup>9</sup> Tout impôt ou taxe (les deux mots sont synonymes) comporte une «assiette» et un «taux». Le produit des deux est le «rendement» de certains biens faisant l'objet d'une exception prévue dans la loi; le taux de cette taxe est de 8 p. 100; le rendement de cette taxe est la somme totale que le gouvernement tire de cette taxe pendant une année financière.

mouvement de décentralisation fiscale qui s'est amorcé au milieu des années 50. C'est ce qui faisait dire au Trésorier de l'Ontario, Darcy McKeough, que les arrangements F.P.E.

*sont la preuve qu'il est vraiment possible d'accomplir des progrès sensibles quant à la simplification des rapports entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement central a atteint ses objectifs fondamentaux, alors que les gouvernements provinciaux ont obtenu la souplesse qu'ils recherchaient.<sup>8</sup>*

L'importance du nouveau mode de financement est particulièrement évidente lorsque l'on examine la part des subventions conditionnelles dans le total des transferts pour différentes années. Comme le montre le tableau qui suit, la part des transferts conditionnels est passée de 54 p. 100 en 1976-1977 à 19 p. 100 en 1977-1978. En même temps, la part des transferts inconditionnels est passée de 28 à 55 p. 100 ou, si l'on exclut les transferts fiscaux, de 46 à 81 p. 100.

**Tableau 2**

## Transferts fédéraux aux provinces (1976-1977 et 1977-1978)

Nature des transferts		1976-1977		1977-1978	
		en millions de \$	en %	en millions de \$	en %
1. Subventions inconditionnelles en espèces (a)		3 065	28	3 258	26
2. Financement des programmes établis: paiements en espèces (b)		S.E.	S.E.	3 700	29
3. Subventions conditionnelles en espèces payées en 1976-77 au titre des programmes intégrés au F.P.E. (b)		3 657	33	S.E.	S.E.
4. Autres subventions conditionnelles en espèces (c)		2 286	21	2 421	19
5. Total des subventions en espèces (lignes 1 + 2 + 3 + 4)		9 008	82	9 379	74
6. Points d'impôts inconditionnels (F.P.E.)		1 971	18	3 362	26
7. Total des transferts inconditionnels (lignes 1 + 2 + 6)		5 036	46	10 320	81
8. Grand total (lignes 5 + 6)		10 979	100	12 741	100

SOURCE: Ministère des Finances. (Les données de ce tableau sont tirées des tableaux publiés en annexe).  
S.E. sans effet.

(a) Comprend les paiements de péréquation et les paiements de garantie de recettes fiscales.  
(b) Inclut les montants versés en regard de l'assurance-maladie, de l'assurance-hospitalisation et de l'enseignement postsecondaire.  
(c) Comprend les subventions versées en vertu du Régime d'assistance publique du Canada et de divers autres programmes.



sante pour qu'elles prennent le risque d'assumer seules le financement des programmes à frais partagés.<sup>5</sup> Cependant, en négociant des arrangements fiscaux pour la période de 1977 à 1982, le gouvernement fédéral et les provinces réussirent à conclure une entente en vue d'un nouveau mode de financement pour l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire. En vertu de cette entente—que l'on appelle les arrangements relatifs au Financement des Programmes Etablis ou arrangements F.P.E.—les contributions fédérales à l'égard de ces trois programmes prennent la forme de transferts qui sont à la fois des transferts fiscaux (c'est-à-dire des points d'impôt) et des transferts en espèces.

L'aspect sans doute le plus important des arrangements F.P.E., lesquels sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1977, est que la valeur des contributions fédérales pour les trois programmes «établis» n'est plus liée au montant des dépenses provinciales. Ce qui se produit plutôt, c'est que les contributions fédérales pour une année de base sont accrues chaque année selon le taux de croissance de l'économie. Tel que mentionné ci-haut, ces contributions sont formées d'un «mélange» de transfert fiscal et de transfert en espèces. Le transfert fiscal est constitué de 13,5 points de l'impôt sur le revenu personnel et de 1 point de l'impôt sur le revenu des corporations, lesquels sont assujettis à la péréquation au niveau de la moyenne nationale.<sup>6</sup> Le transfert en espèces comporte d'une part un montant en espèces, dit «montant de base», qui vise à garantir un financement stable, et, d'autre part, des paiements de transition dont l'objet est d'éviter qu'une province puisse subir une perte financière en raison du fait qu'elle ait accepté une partie de la contribution fédérale sous forme de points d'impôts.

Les arrangements F.P.E. sont assujettis aux quatre conditions de principe identifiées précédemment, lesquelles ont pour objet d'assurer le maintien de normes nationales dans le domaine de la santé.

Ces arrangements furent conçus afin d'introduire plus de souplesse dans l'administration des programmes provinciaux et d'en augmenter ainsi les rendements. De plus, comme les provinces n'ont plus à soumettre des réclamations financières au gouvernement fédéral, il n'est plus nécessaire que les dépenses provinciales soient soumises à la vérification comptable d'agents fédéraux.

Les nouveaux arrangements constituent un tournant dans l'histoire du fédéralisme canadien.<sup>7</sup> Ils constituent aussi une nouvelle étape dans le vaste

<sup>5</sup> Le gouvernement fédéral proposait de transférer aux provinces 100 p. 100 des taxes et des droits d'accise sur les boissons alcoolisées et les tabacs et 6 points de l'impôt sur le revenu personnel (c'est-à-dire que le gouvernement fédéral aurait réduit son impôt de 6 p. 100 et que les provinces auraient augmenté le leur en conséquence).

<sup>6</sup> Au point de vue technique, un transfert fiscal (ou transfert de points d'impôt) est quelque peu différent d'un abatement. Un transfert fiscal implique en effet que le gouvernement fédéral accorde un certain espace fiscal aux provinces en réduisant le barème de ses taxes, et, donc, le rendement de l'impôt fédéral de base. Avec un abatement, le gouvernement fédéral accorde un espace fiscal à moyen d'une déduction spéciale s'appliquant après que l'impôt fédéral de base est déterminé.

<sup>7</sup> Le Régime d'assistance publique du Canada est encore un programme à frais partagés mais son financement a été l'objet de nombreuses discussions dans le cadre des travaux visant à améliorer certaines politiques de bien-être et de soutien des revenus.



ces programmes était identique à celui qui eût été accordé si les arrangements s'appliquaient avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les programmes établis au titre d'un programme et la subvention qui eût été autrement versée était comblée par un rajustement en espèces.

En 1966, une autre offre était faite dans le but de compléter les arrangements «provisaires» introduits en 1964. Cette nouvelle offre prévoyait des modifications à l'abattement d'impôt auquel auraient été ajoutés, pendant une période de transition, des paiements en espèces. Si elle avait été acceptée par toutes les provinces, cette offre aurait eu pour conséquence d'éliminer une grande part de la «conditionnalité» et de la complexité des trois programmes déjà mentionnés et d'en conférer aux provinces toute la responsabilité financière et administrative. Seulement quatre conditions de principe étaient ratées à cette offre: les bénéfices de l'assurance-hospitalisation devaient demeurer universels, complets, transférables et accessibles.<sup>2</sup> Seul le Québec manifesta un intérêt pour cette offre.

Pour intéresser les autres provinces, le gouvernement fédéral réitéra son offre lors de la réunion des ministres des Finances de 1968, mais en vain. Certaines provinces craignaient que le nombre de points d'impôts offerts pour remplacer les subventions en espèces ne suffise pas à leur procurer des revenus correspondant à la valeur des subventions. L'avenir démontra que ces craintes n'étaient pas fondées, car la valeur des points d'impôts augmenta au cours des ans beaucoup plus vite que les provinces ne l'anticipèrent.

En 1969, le gouvernement fédéral retirait son offre visant à remplacer les subventions conditionnelles par des abattements spéciaux afin de faciliter la mise en place de certaines réformes du régime des impôts sur le revenu. Ce retrait temporaire de l'offre fédérale s'imposait parce qu'une période de gestation était nécessaire avant que l'on puisse procéder à des projections réalistes de la valeur des points d'impôt dans le cadre du nouveau régime fédéral d'imposition. Le gouvernement fédéral s'engagea à présenter une nouvelle offre après la mise en œuvre des réformes.<sup>3</sup>

Conformément à cet engagement, le gouvernement fédéral proposa en 1973 d'autres formules pour financer les programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie.<sup>4</sup> Son désir d'en arriver à un accord était alors renforcé par le fait que ces programmes, dont il ne pouvait en aucune manière contrôler les coûts, engouffraient une part importante de ses ressources. L'offre de 1973 fut cependant elle aussi rejetée par la plupart des provinces, qui jugèrent que la compensation offerte par le gouvernement fédéral était insuffi-

<sup>2</sup> «Universels» signifie que chaque programme doit s'appliquer à tous les citoyens sans égard à leur niveau de revenu; «complets» signifie que chaque programme doit prévoir un éventail adéquat de services; «transférables» signifie qu'un citoyen ne doit pas être privé des avantages d'un programme en raison de son déménagement d'une province à une autre; «accessibles» signifie que la part des frais imposés à un patient ne doit pas réduire l'accès aux services.

<sup>3</sup> Les réformes entrèrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1972.

<sup>4</sup> L'offre de 1973 ne s'appliquait pas au Régime d'assistance publique du Canada dont les principales dispositions étaient alors remises en question dans le cadre d'une révision des politiques canadiennes de soutien du revenu.

«nationales». Il s'agissait au fond pour le gouvernement fédéral de faire en sorte que la qualité de ces services ne varie pas trop sensiblement entre provinces riches et provinces pauvres. Ces programmes procédaient donc d'un désir d'assurer à tous les Canadiens des services publics jugés essentiels sur une base équitable.

Ces programmes étaient cependant perçus par le Québec comme un instrument de centralisation indu. Cette perception était partagée par d'autres provinces, et notamment par l'Ontario et l'Alberta. Elles critiquaient le fait qu'en leur offrant de payer 50 cents pour chaque dollar qu'elles dépenseraient sur un programme donné, le gouvernement fédéral les obligeait en réalité à mettre en œuvre un programme qu'elles n'auraient pas autrement institué ou qu'elles auraient institué d'une manière différente. C'est en raison des pressions provinciales, plus particulièrement des pressions exercées par le Québec, que le gouvernement fédéral fit part dès 1963 de son désir de se retirer de certains de ces programmes jugés désormais «bien établis» en remplaçant les subventions en espèces par un abatement d'impôts.

L'expression «bien établis» s'appliquait aux programmes ayant atteint un certain degré de «maturité», c'est-à-dire des programmes qui étaient en vigueur depuis assez longtemps et dont l'opinion publique était suffisamment satisfaite pour qu'on soit assuré qu'ils ne fussent pas supprimés par les provinces. En se disant disposé à se retirer de ces programmes, le gouvernement fédéral indiquait qu'il était prêt à remplacer les subventions qu'il versait pour financer sa part des programmes par un abatement d'impôt. Cet abatement impliquait que chaque province assumerait entièrement la responsabilité financière et administrative des programmes qu'elle gèrait et que, pour ce faire, elle disposerait d'un certain nombre additionnel de points d'impôt sur le revenu plutôt que de subventions en espèces provenant du gouvernement fédéral.

La première proposition visant à assurer le retrait graduel du gouvernement fédéral de ces programmes fut mise de l'avant en 1964 et s'appliquait essentiellement à l'assurance-hospitalisation ainsi qu'aux programmes de bien-être qui furent plus tard incorporés au Régime d'assistance publique du Canada. L'année suivante, la *Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires)* fut adoptée pour fournir un cadre légal à la mise en œuvre de cette proposition. Comme son nom l'indique, cette loi fut conçue comme un arrangement provisoire: bien qu'elle modifiât la forme de la contribution fédérale, elle modifiait relativement peu sa nature conditionnelle. Seul le Québec se prévalut de cette offre et conclut ce que l'on appela des arrangements de «contracting-out» avec le gouvernement fédéral. En vertu de ces arrangements, les contribuables du Québec se virent octroyer un abatement additionnel de 19 points de pourcentage de l'impôt fédéral de base sur le revenu personnel en remplacement des subventions fédérales en espèces qui auraient autrement été versées au gouvernement québécois. Ces 19 points comportaient 14 points pour l'assurance-hospitalisation, 4 points pour les programmes de bien-être et un point pour la formation professionnelle. Le montant total consenti au Québec pour

impôts sans exiger du même coup que le gouvernement fédéral réduise les siens. Cette position est fondée sur l'idée que les priorités de dépenses du gouvernement fédéral sont, en principe, aussi importantes que celles des provinces. Elle se fonde également sur le principe de la responsabilité fiscale: si une province veut à un moment donné accroître ses recettes, elle doit être disposée à hausser elle-même son taux d'imposition et à assumer la responsabilité d'une telle décision devant l'électorat.

Il ne fait aucun doute que les changements décrits plus haut ont considérablement modifié le partage des ressources fiscales entre les deux ordres de gouvernement. Le passage d'un régime fondé sur les accords de location à un régime fondé sur les accords de perception a redonné une très grande liberté aux provinces en matière fiscale. Les provinces ont exercé cette liberté en augmentant graduellement leurs taux. Par ailleurs, en augmentant les abattements d'impôts, entre 1962 et 1967, le gouvernement fédéral a réduit la place qu'il occupait dans les champs d'imposition, ce qui a permis aux provinces d'accroître la leur sans que le fardeau des contribuables ne s'alourdisse.

## ***Les programmes à frais partagés (subventions conditionnelles)***

Les programmes à frais partagés constituent un autre volet essentiel de la structure fiscale du fédéralisme canadien de l'après-guerre. Plusieurs programmes de ce genre ont été mis en place au cours des ans. Les plus importants sont au nombre de quatre: l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, le régime d'assistance publique du Canada et le transfert relatif à l'enseignement postsecondaire. Le programme d'assurance-hospitalisation débuta en 1958, le Régime d'assistance publique fut institué en 1966 pour regrouper diverses subventions de bien-être social créées durant les années 40 et 50, le transfert pour l'enseignement postsecondaire fut mis en place en 1967 et le programme d'assurance-maladie est entré en vigueur en 1968.

Les paiements que le gouvernement fédéral verse à une province en vertu de ces programmes sont généralement appelés subventions conditionnelles. Ces subventions sont conditionnelles en ce sens que leurs montants sont généralement liés aux dépenses provinciales en vertu d'une formule prévoyant un partage des coûts à raison de 50-50. Par ailleurs, la notion de conditionnalité est parfois utilisée pour désigner des subventions qui sont octroyées seulement si certains critères sont satisfaits, que ces subventions soient ou ne soient pas calculées selon une formule de partage des coûts. Afin d'éviter cette ambiguïté, le qualificatif «conditionnel» sera employé, à moins d'indication contraire, pour désigner l'idée d'un partage des coûts, c'est-à-dire comme synonyme de «frais partagés».

Les programmes à frais partagés furent institués dans le domaine de la santé et du bien-être social afin que les provinces puissent offrir à leur population des services de santé et de bien-être conformes à certaines normes



dans la loi fédérale de l'impôt sur le revenu. En d'autre termes, les assiettes provinciales et fédérales devaient être identiques. Depuis 1962, toutes les provinces sauf le Québec et l'Ontario ont signé des accords de perception des impôts sur le revenu des corporations.

Un accord de perception entre le gouvernement fédéral et une province implique que la province adopte une loi des impôts sur le revenu et qu'elle fixe elle-même les taux de ses impôts, mais qu'elle laisse au gouvernement fédéral le soin de les percevoir en son nom. Comme il n'y a qu'une seule agence qui soit responsable de la perception de l'impôt, le contribuable peut calculer ses impôts fédéral et provincial en utilisant une seule déclaration plutôt que deux.

Entre 1962 et 1967, le gouvernement fédéral réduisit sa part de l'impôt sur le revenu personnel à diverses occasions. Ces réductions furent réalisées grâce à des «abattements» d'impôts. Cette expression désigne tout simplement une réduction de l'impôt fédéral sur le revenu personnel ou de l'impôt fédéral sur les revenus des corporations, laquelle permet aux provinces d'augmenter leurs impôts sur ces mêmes revenus sans alourdir le fardeau total des contribuables. Il s'agit donc d'un mécanisme utilisé pour transférer des ressources fiscales d'un niveau de gouvernement à un autre.<sup>1</sup>

En vertu des accords de partage d'impôts de 1962, les abattements furent d'abord fixés à 16 p. 100 de l'impôt fédéral de base sur le revenu des particuliers et à 9 p. 100 du revenu imposable des sociétés. Plus tard, des dispositions furent prises en vue d'accroître chaque année l'abattement de l'impôt sur le revenu des particuliers jusqu'à ce qu'il atteigne 24 p. 100 en 1966. En 1967, il était augmenté de 4 points de pourcentage jusqu'à 28 p. 100, alors que l'abattement de l'impôt sur le revenu des corporations passait de 9 à 10 p. 100 du revenu imposable. Ces deux derniers accroissements avaient pour objet de dédommager les provinces pour une portion des coûts qu'elles assumaient pour l'enseignement postsecondaire. Le reste de la contribution fédérale était payé en espèces.

Les augmentations successives des abattements fédéraux entre 1962 et 1967 permirent aux provinces d'augmenter leurs revenus fiscaux d'une façon substantielle sans alourdir le fardeau de leurs contribuables. En réduisant ses propres impôts de façon à permettre aux provinces d'augmenter les leurs, le gouvernement fédéral reconnaissait que le maintien d'un équilibre fiscal entre les deux niveaux de gouvernement exigeait des rajustements en faveur des provinces.

Depuis 1967, cependant, le gouvernement fédéral soutient que si les provinces ont besoin d'accroître leurs revenus, elles doivent hausser leurs

---

<sup>1</sup> Dans le cas de l'impôt sur le revenu personnel, la valeur d'un abattement se mesure en points de pourcentage de l'impôt fédéral de base. Un abattement de un point d'impôt sur le revenu personnel est une réduction de 1 p. 100 de l'impôt fédéral de base sur le revenu personnel. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des corporations, la valeur d'un abattement se mesure en points de pourcentage du revenu imposable des corporations.



C'est ainsi que, dès janvier 1956, le premier ministre Saint-Laurent proposa aux provinces de renouveler les accords de 1952, tout en reconnaissant explicitement leurs droits de prélever leurs propres impôts. Selon la proposition fédérale, chaque province pouvait soit prélever elle-même ses propres impôts sur les revenus des individus et des corporations ainsi que ses propres droits successoraux, soit louer ces impôts au gouvernement fédéral. Dans ce dernier cas, le paiement de location versé à une province devait être égal à 10 p. 100 du produit de l'impôt fédéral sur le revenu personnel dans la province (ce pourcentage fut augmenté à 13 p. 100 en 1958), plus 9 p. 100 des profits imposables des corporations, plus 50 p. 100 des droits fédéraux de succession prélevés dans la province. Par ailleurs, les contribuables d'une province ne voulant pas louer ses droits d'imposition devaient bénéficier d'abattements d'impôts (c'est-à-dire des réductions *identifiables* de l'impôt fédéral payable) égaux aux pourcentages utilisés pour le calcul des paiements de location.

La disposition concernant les abattements signifiait qu'une province qui ne signait pas un accord de location pouvait prélever ses propres impôts et obtenir les mêmes revenus qu'une province signataire en appliquant des taux d'imposition égaux aux pourcentages mentionnés ci-haut à l'impôt fédéral (en ce qui concerne l'impôt fédéral sur le revenu) ou au revenu imposable tel que défini dans la loi fédérale de l'impôt (en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des corporations). Ainsi, la *somme* des impôts fédéral et provincial payés par ses contribuables n'excéderait pas l'impôt fédéral payé par les contribuables d'une province ayant signé une entente de location. Bref, les contribuables d'une province ne pouvaient plus être financièrement pénalisés parce que leur gouvernement provincial refusait de louer des droits d'imposition. L'offre fédérale de 1956 prévoyait également que chaque province, qu'elle signe ou non un accord de location, était éligible à des paiements de péréquation destinés à porter le rendement par habitant des deux impôts sur le revenu et des droits de succession au niveau du rendement moyen de ces impôts dans les deux provinces les plus riches. La péréquation des revenus provinciaux était ainsi, pour la première fois, dissociée des accords de location d'impôts.

Au point de vue historique, les arrangements de 1957 constituaient un changement capital. Ceci n'empêcha pas toutefois que d'autres changements importants fussent effectués en 1962. En effet, le gouvernement fédéral proposa alors de remplacer la notion de location des droits d'imposition par une nouvelle forme de partage offrant une plus grande souplesse aux provinces. Il s'agissait de remplacer les accords de *location* d'impôts par des accords de *perception* d'impôts. En vertu de ces accords, chaque province devait adopter ses propres lois d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et le gouvernement fédéral devait percevoir gratuitement les impôts prescrits par ces lois. Ainsi, les provinces pouvaient désormais imposer les taux qu'elles désiraient sans avoir à mettre sur pied leurs propres services de perception. La seule condition que le gouvernement imposa aux provinces disposées à signer de tels accords fut qu'elles adoptent la définition du revenu imposable contenue

## Le fédéralisme canadien depuis 1957: la décentralisation fiscale

«No part of the Canadian Constitution has been more flexible, more responsive to changing political and economic pressures than the subsidies provisions and tax arrangements».

F. R. Scott

Jusqu'à quel point le fédéralisme canadien a-t-il pu être adapté aux exigences formulées par le Québec depuis la publication du rapport Tremblay? Ces exigences étaient-elles compatibles avec les principes du nouveau fédéralisme keynésien ayant inspiré les initiatives fédérales d'après-guerre? Était-il possible de trouver des arrangements permettant de satisfaire au moins partiellement les conceptions différentes d'Ottawa et de Québec? Pour répondre à ces questions, il faut examiner les différents arrangements qui ont été mis au point entre les deux gouvernements dans les domaines qui intéressent plus particulièrement le Québec. Les arrangements les plus importants ont trait aux questions fiscales. Ils seront examinés dans le présent chapitre. Les autres feront l'objet du prochain chapitre.

Pour analyser l'évolution fiscale du fédéralisme canadien au cours des vingt dernières années, il convient de distinguer trois aspects différents mais reliés des relations financières entre les deux ordres de gouvernement. Ce sont: le partage des impôts, les programmes à frais partagés (donnant lieu à ce qu'on appelle, dans le jargon des relations fédérales-provinciales, les subventions conditionnelles) et la péréquation des revenus provinciaux. Chaque question peut être examinée séparément.

### Le partage des impôts sur le revenu

Les accords de location d'impôts, en vertu desquels les provinces renonçaient à exercer leur pouvoir de prélever des impôts sur le revenu et des droits de succession en échange d'un paiement de location versé par le gouvernement fédéral entrèrent en vigueur en 1941, puis par toutes les provinces sauf le Québec et l'Ontario en 1947, puis par toutes les provinces sauf le Québec en 1952. Cette dernière province ayant créé son propre régime d'impôt sur le revenu personnel en 1954, il devenait de plus en plus impérieux de trouver un arrangement qui pût lui convenir pour la période de 1957 à 1962.

culture anglo-protestante, ils omettaient de reconnaître que cette interprétation était elle-même appelée à se transformer sous l'effet de l'industrialisation et de l'urbanisation. Les choses pouvaient changer dans l'ordre économique, croyaient-ils, sans qu'il faille envisager des changements dans l'ordre culturel ou dans l'ordre politique.

## *L'influence du rapport*

Quoi qu'on puisse dire du rapport Tremblay, on ne saurait nier qu'il ait eu une influence profonde sur les différents gouvernements qui ont présidé aux destinées du Québec depuis sa publication en 1956. Ses recommandations ont en effet inspiré plusieurs des positions adoptées par le gouvernement québécois au cours des quinze dernières années dans ses négociations avec le gouvernement fédéral. Dès 1962, le premier ministre Lesage demanda que l'on transfère aux provinces une part des impôts fédéraux sur le revenu et que l'on confie aux provinces l'entière responsabilité des programmes à frais partagés. Son successeur, Daniel Johnson, réaffirma, quant à lui, le lien que le rapport établissait entre la dualité culturelle et la nature du fédéralisme canadien. Selon lui, il convenait de rédiger une nouvelle constitution canadienne «dont la base soit la reconnaissance des deux nations, qui ait assez de souplesse pour nous laisser évoluer à notre guise tout en permettant à nos compatriotes de langue anglaise d'agir comme bon leur semble en ce qui concerne l'épanouissement de leur propre culture».<sup>17</sup> Au cours des années 70, les mêmes idées furent reprises à quelques nuances près par le gouvernement du premier ministre Bourassa. Plusieurs des idées émises par la Commission ont également été reprises par le Parti québécois, bien que les conséquences qu'il en tire au plan de l'action politique soient bien différentes de celles qu'en ont tirées les commissaires et les autres partis politiques québécois. On peut donc conclure qu'il y a une parenté «spirituelle» manifeste entre le rapport Tremblay et la pensée constitutionnelle des principaux partis politiques du Québec, que ceux-ci soient fédéralistes ou non.

<sup>17</sup> Daniel Johnson, *Égalité ou indépendance*, éditions Renaissance, 1965, p. 90.



Commission. Ils ne pouvaient concevoir le fédéralisme sans une division presque étanche des responsabilités entre ordres de gouvernement. Selon eux, la révolution industrielle, qui avait complètement transformé le paysage canadien et québécois, entre 1867 et le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, n'exigeait pas qu'on modifie cette conception classique. «Depuis 1867, conclurent-ils, la réalité quant à ses composantes culturelles et à ses exigences politiques». Ce qu'il fallait donc, c'était procéder à un «retour intégral» à la Constitution de 1867 et à l'esprit des Pères de la Confédération.

Le fait que cette Constitution ait été conçue à une époque où la doctrine du «laisser-faire» était à son apogée et où le Canada n'était pas encore entré dans l'ère industrielle ne semble pas avoir préoccupé la Commission. Le rapport reconnaît la réalité de l'industrialisation au Québec et au Canada. Mais il ne reconnaît aucun lien nécessaire entre ce phénomène et le fonctionnement du fédéralisme. Il reconnaît que l'industrialisation élargit les fonctions de l'État — et même là, il le fait comme à regret — mais alors il s'agit d'un élargissement qui tout en augmentant les responsabilités provinciales ne remet pas en cause les principes du fédéralisme fondé sur une parfaite séparation des pouvoirs.

Bien que le rapport explique clairement la nature du système fédéral qui, selon ses auteurs, conviendrait au Québec, il recèle néanmoins certaines ambiguïtés importantes. Il critique la pensée étatique parce qu'elle conduit à des solutions «dirigistes» mal adaptées à la mentalité canadienne-française, mais il recommande que le gouvernement du Québec élabore un système complet de sécurité sociale. Il reconnaît la nécessité de favoriser le développement industriel du Québec et l'aptitude particulière des anglo-protestants dans le domaine des affaires, mais soutient que les concepts de liberté et de progrès, ainsi que la «signification du succès matériel dans l'existence humaine», sont interprétés différemment par les deux groupes culturels et que la Constitution doit permettre la conservation de ces différences. Après avoir mis l'accent sur la façon différente dont les deux cultures interprètent ces valeurs, le rapport insiste sur le fait qu'elles sont néanmoins toutes deux «personnalistes» et «qualitatives» et que les deux groupes culturels ont intérêt à unir leur force pour résister au caractère impersonnel et exclusivement technique de la grande industrie. Il insiste pour que les compétences fédérales soient circonscrites aux matières qui n'affectent pas directement les individus, mais reconnaît que le Canada, dans son ensemble, ne pourra s'épanouir que par une «action expresse, intelligente et sans cesse en éveil de l'État».

Les commissaires, tout en étant conscients des changements suscités par l'industrialisation et l'urbanisation, ne croyaient manifestement pas que ces changements dusent influencer sérieusement les rapports entre les deux groupes culturels et le fonctionnement du régime fédéral canadien. En proclamant que les valeurs telles que la liberté, le progrès et l'ordre avaient dans la culture franco-catholique une interprétation différente de celle que lui donnait la

besoins actuels de la population». Cela implique que «les impôts sur le revenu affectant la personne et les institutions doivent être réservés aux provinces à qui incombe la juridiction en matière culturelle et sociale».<sup>13</sup> Quant au gouvernement fédéral, il devrait «avoir seul accès aux impôts portant sur les biens et la circulation des biens». Le transfert de la totalité des recettes provenant des impôts sur le revenu permettrait aux provinces de prendre en charge tout le domaine de la sécurité sociale, y compris l'assurance-chômage. Pour ce qui est des inégalités financières qu'un transfert des impôts sur le revenu eût occasionnées entre les provinces, le rapport indique qu'elles seraient peu importantes sauf pour les provinces maritimes, et qu'un régime de péréquation pourrait résoudre ce problème.<sup>14</sup>

Le rapport propose également que les provinces, tout comme le gouvernement fédéral, puissent vendre leurs obligations d'épargne à la Banque du Canada, afin de disposer du crédit nécessaire à la construction de routes, d'hôpitaux, d'écoles. Ces travaux de construction étaient perçus par la Commission comme le principal moyen d'enrayer le chômage. Enfin, le rapport, reconnaissant la nécessité de coordonner les politiques des différents gouvernements dans une fédération, propose que soit créé un Secrétariat des conférences fédérales-provinciales ainsi qu'un Conseil permanent des provinces.

Chose étonnante, après avoir ainsi proposé qu'on «restitue à chaque ordre de gouvernement la plénitude et l'exclusivité de ses fonctions», la Commission semble s'être ravisée quelque peu. Les dernières pages du rapport proposent en effet une «solution intermédiaire», qui cherche à «tenir compte de la situation de fait et des habitudes de penser que les pratiques constitutionnelles du dernier quart de siècle ont fait naître».<sup>15</sup> En vertu de cette solution, le gouvernement fédéral eût gardé une part importante de l'impôt sur le revenu des corporations ainsi que «les mesures de sécurité sociale qui lui ont été confiées».

## Les ambiguïtés du rapport

Le rapport Tremblay se voulait au fond une «défense et illustration» du fédéralisme classique fondé sur l'autonomie de chaque ordre de gouvernement, c'est-à-dire sur la capacité de chaque ordre de gouvernement d'agir de façon indépendante par rapport à l'autre. Il reconnaît certes la nécessité d'une coordination des politiques entre gouvernements. Mais dans sa conception du fédéralisme, la coordination est secondaire. Elle ne se comprend que par rapport à un principe premier qui est celui de l'autonomie de chaque ordre de gouvernement. «Pas de fédéralisme sans autonomie des parties constituantes de l'État, et pas de souveraineté des divers gouvernements sans autonomie fiscale et financière».<sup>16</sup> Ainsi se résume la philosophie fédéraliste des membres de la

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 303.

<sup>14</sup> Le rapport ne semble pas reconnaître que le Québec puisse lui-même avoir droit à des paiements de péréquation.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 311.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 302-303. Voir aussi la section III du chapitre IX dans le volume II du rapport.

*L'action économique, sociale, juridique, politique où les intérêts des groupes en présence sont engagés que leur conception respective de la vie et de l'ordre se heurtent.*

Selon la Commission, la dualité culturelle du Canada exige que son système fédéral soit suffisamment souple pour assurer à chaque culture la possibilité de s'épanouir. La culture canadienne-française ayant comme «seul véritable foyer» le Québec, c'est au gouvernement de cette province qu'il appartient de prendre les initiatives touchant la vie économique et sociale de sa population. L'autonomie provinciale est nécessaire parce que seul le gouvernement du Québec peut exercer les nouvelles fonctions que la vie moderne impose à l'État «selon les modes les plus conformes aux besoins et à l'esprit de la population».

Tout au long de son rapport, la Commission insista sur le fait qu'il y avait incompatibilité entre la nouvelle conception que le gouvernement fédéral avait de son rôle et les valeurs de la société canadienne-française. Les politiques fédérales ont un caractère «technique» et «dirigiste» qui est mal adapté à une économie politique et sociale vraiment humaniste.<sup>8</sup> La difficulté vient de ce que «ce sont les Anglo-Canadiens protestants qui contrôlent les gouvernements, non seulement des neuf autres provinces, mais de la fédération canadienne elle-même».<sup>10</sup> C'est pourquoi il importe de mettre fin à la «centralisation fiscale, sociale et économique» qui est contraire à «l'esprit du fédéralisme».

Le rapport définit le régime fédéral comme un «régime d'association entre États dans lequel l'exercice de la puissance étatique se partage entre deux ordres de gouvernement, coordonnés mais non subordonnés entre eux, chacun jouissant du pouvoir suprême dans la sphère d'activité que lui assigne la constitution».<sup>11</sup> Il s'emploie ensuite à démontrer comment les politiques fédérales d'après-guerre ne respectent pas cette conception qui avait pourtant, selon la Commission, inspiré les Pères de la Confédération. Il critique notamment les programmes à frais partagés créés par le gouvernement fédéral parce qu'ils permettent à celui-ci de dépenser d'importantes sommes d'argent dans des domaines que la Constitution attribue aux provinces. Selon le rapport, ces programmes s'inspirent «de la mentalité, des besoins et de la philosophie de la vie de la majorité anglo-protestante».

Le rapport conclut que le différend opposant Ottawa et Québec procède «d'une interprétation unitaire et non fédérative de la Constitution... et d'une conception technique-administrative et non politique du rôle de l'État en matière économique et sociale».<sup>12</sup> Il faut donc revenir à l'esprit d'un fédéralisme authentique en procédant à une «réadaptation du régime fédéral de l'impôt aux

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 280.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>12</sup> Volume III, Tome II, p. 300.



## Observations et conclusions du rapport

rapport. Trois de ces annexes sont signées par François-Albert Angers. Les autres sont signées par Charles de Koninck, Gonzalve Poulin, Arthur Tremblay, Gérard Trudel, Albert Rioux, Roland Parenteau et Patrick Allen.

Le rapport de la Commission fut remis au gouvernement du Québec en 1956. Selon ce rapport, le problème constitutionnel résultait « d'une divergence fondamentale d'interprétation du fédéralisme canadien ». <sup>2</sup> Bien que le problème se manifestât surtout à propos du partage des impôts, il mettait en cause « les fondements mêmes du régime constitutionnel et politique » et devait être étudié « d'abord dans les perspectives de l'histoire et des principes fondamentaux de la philosophie politique ». <sup>3</sup> Cette méthode, croyait-on, était supérieure à celle de la Commission Rowell-Sirois dont le rapport était « un essai d'interprétation économique de l'histoire du Canada » qui laissait « dans l'ombre l'aspect le plus profondément humain et donc le plus significatif » de l'histoire d'un pays « profondément différent ». <sup>4</sup> Selon la Commission Tremblay, le problème du fédéralisme canadien était essentiellement culturel : « La dualité des cultures est la donnée centrale du problème politique canadien, quel que soit l'angle sous lequel on l'aborde ». <sup>5</sup>

Pour étayer cette thèse culturelle du fédéralisme, la Commission tenta de dégager ce qu'elle croyait être les caractères distinctifs des deux cultures canadiennes. Cette tâche l'amena à insister non seulement sur les différences linguistiques, mais aussi, et même surtout, sur les différences religieuses. Le rapport définit en effet la culture canadienne-française comme étant « chrétienne d'inspiration » et de « génie français ». Quant à la « culture anglo-protestante », elle est « de même inspiration générale bien que d'interprétation et de génie différents ». Elle se distingue de la culture « franco-catholique » parce que « elle ne conçoit pas de la même manière l'ordre de la vie temporelle et les relations de l'homme avec la société. Elle n'est pas communautaire, mais individualiste et libérale ». <sup>6</sup> Les deux communautés culturelles interprètent donc différemment « les concepts d'ordre, de liberté et de progrès ». <sup>7</sup> C'est pourquoi l'opposition entre les deux cultures se manifeste non pas tant dans les activités proprement culturelles, mais dans le tissu de la vie quotidienne :

*Ce n'est pas dans le domaine proprement intellectuel et artistique... que la dualité des cultures... pose un problème politique... C'est sur le plan de l'activité quotidienne, de*

<sup>2</sup> Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, *Rapport*, volume III, tome II, p. 286. (Le tome II du volume III contient un sommaire de l'ensemble du rapport).  
<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 287.  
<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 287.  
<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 291.  
<sup>6</sup> Commission royale..., *Rapport*, volume II, p. 40.  
<sup>7</sup> Selon la Commission, la différence d'interprétation « vient surtout du libre examen, qui faisant de la religion une affaire strictement personnelle, a soustrait la morale sociale à toute discipline ecclésiastique et libéré la pensée sociale et politique de toute a priori ». (Volume II, p. 40).

# Un plaidoyer pour l'autonomie provinciale: le rapport Tremblay

«Trop longtemps notre volonté de vivre fut supplantée par notre mémoire d'avoir été».

Fernand Ouellette

Le principe de l'autonomie provinciale, défendu si ardemment par le premier ministre Duplessis au cours des années 40 et 50 et repris ensuite de diverses manières par ses successeurs, reposait sur une vision précise de la réalité canadienne. Cette vision a reçu une de ses expressions les plus achevées dans le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*. Depuis sa publication en 1956, il n'y a pas eu d'autre rapport ou document du genre décrivant les vues du gouvernement du Québec sur le fonctionnement du régime fédéral. Le mandat de cette Commission, créée par le gouvernement Duplessis, décrit assez bien l'état d'esprit de ce gouvernement. La Commission devait en effet «enquêter sur les problèmes constitutionnels . . . et soumettre ses recommandations quant aux mesures à prendre pour la sauvegarde des droits de la Province . . . ». Elle était invitée à étudier «spécialement . . . les *empiètements* du pouvoir central dans le domaine de la taxation directe» ainsi que «les répercussions et les *conséquences de ces empiètements* dans le régime législatif et administratif de la province et dans la vie collective, familiale et individuelle de sa population». La Commission n'avait donc pas à déterminer si, oui ou non, il y avait empiètements du gouvernement fédéral dans la juridiction des provinces, mais à mesurer l'ampleur et les conséquences de ces empiètements.

Les commissaires furent nommés par le gouvernement provincial en mars 1953. Il s'agissait de Thomas Tremblay, juge en chef de la Cour des Sessions; Edras Minville, directeur de l'École des Hautes Etudes Commerciales et de la Faculté des sciences sociales de l'université de Montréal; Honoré Parent, avocat et ancien président de la Chambre de commerce de Montréal; Richard Arès s.j., rédacteur à la revue *Relations*; John P. Rowat, notaire et président de la Commission scolaire protestante de Montréal; et Paul-Henri Guimont, secrétaire de la Faculté des sciences sociales de l'université Laval. Pour les assister dans leur travail, les commissaires s'adjoignirent six conseillers et deux secrétaires. Parmi ces huit personnes, on comptait quatre comptables, trois avocats et un journaliste. Par ailleurs, la Commission commanda un certain nombre de travaux de recherche dont dix furent publiés à titre d'annexes au

<sup>1</sup> Québec, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, volume I, 1956, p. vi. (mis en italique par l'auteur)

La décision du gouvernement Duplessis d'instituer son propre régime d'impôt survenait au moment où la guerre de Corée prenait fin et où l'on pouvait envisager une réduction importante du budget de la défense. L'économie canadienne était alors en pleine expansion et l'attention de l'opinion publique pouvait à nouveau se porter sur des questions reliées à une économie de paix, telles que la sécurité sociale, l'éducation, les soins médicaux, la construction de routes, etc. Le défi du gouvernement Duplessis survenait donc dans des circonstances particulièrement favorables au changement. Mais avant d'examiner comment la philosophie autonomiste que défendait ce gouvernement influença le fédéralisme canadien, il convient d'en examiner un peu plus près les fondements.



En octobre 1954, le premier ministre du Canada, Louis Saint-Laurent, rencontra le premier ministre Duplessis pour trouver un moyen de réduire le fardeau fiscal des contribuables québécois. Les deux hommes conclurent une entente qui, tout en ayant l'apparence d'un compromis honorable pour chacun, n'en constituait pas moins une importante concession au premier ministre Duplessis. Celui-ci obtint en effet que le crédit d'impôt prévu dans la loi fédérale de l'impôt soit haussé de 5 à 10 p. 100. Le premier ministre provincial consentit par ailleurs à retirer de son projet de loi un paragraphe stipulant que la province avait un droit de priorité dans le champ des impôts sur le revenu. La loi fédérale fut modifiée, de sorte que dès 1955, toute province voulant prélever son propre impôt sur le revenu personnel pouvait le faire jusqu'à concurrence de 10 p. 100 des taux fédéraux, sans que ses contribuables n'aient à supporter un fardeau fiscal supérieur à celui des contribuables des autres provinces.

Tout au cours de la période 1952-1957, le premier ministre du Québec, Maurice Duplessis, continua de soutenir que les accords de location violaient l'esprit de la Confédération. Les responsabilités financières du gouvernement québécois augmentant d'année en année, il se vit cependant dans l'obligation de trouver de nouvelles sources de revenus. En 1954, il institua son propre régime d'impôt sur le revenu personnel. Les taux d'imposition correspondaient à environ 15 p. 100 des taux fédéraux, soit 10 p. 100 de plus que le crédit d'impôt provincial prévu dans la loi fédérale de l'impôt sur le revenu. Cela signifiait que les contribuables québécois devraient payer au total (impôt fédéral plus impôt provincial) 10 p. 100 de plus que ce qui était payé par les contribuables des autres provinces.

La nouvelle formule pour calculer les paiements de location fut conçue pour satisfaire l'Ontario, qui avait demandé que la valeur de ces paiements tienne compte des rendements des impôts auxquels une province signataire devait renoncer. L'Ontario accepta la formule proposée et signa une entente de location. Le gouvernement du Québec refusa cependant de souscrire à la nouvelle formule, parce qu'il considérait que les accords de location étaient incompatibles avec le principe de l'autonomie provinciale.

- le rendement d'un impôt sur le revenu personnel au taux de 5 p. 100 des taux fédéraux de 1948 appliqué aux revenus de 1946 dans la province;
- le rendement d'un impôt de 8,5 p. 100 sur le revenu des corporations dans la province en 1948;
- la moyenne annuelle des droits de succession perçus par la province au cours des deux années de perception les plus récentes;
- les subventions statutaires de 1948.
- des modifications étaient apportées à la définition du P.N.B. et au calcul de la population de chaque province.

Les deux provinces maintinrent également leurs droits de succession. Pour éviter une imposition trop lourde dans ce domaine, le gouvernement fédéral avait inséré dans sa loi sur les successions un crédit d'impôt provincial de 50 p. 100. Il avait également prévu dans sa loi relative à l'impôt sur le revenu des individus un crédit d'impôt provincial de 5 p. 100.<sup>9</sup> Mais comme ni le Québec ni l'Ontario n'instituèrent un tel impôt à cette époque, les contribuables de ces provinces n'eurent pas à utiliser ce crédit.

Entre 1947 et 1950, le gouvernement fédéral abandonna aux provinces certaines taxes moins importantes, telles que la taxe de trois cents sur l'essence, la taxe de vente sur l'électricité et le gaz et la taxe sur les spectacles. Les besoins financiers des provinces augmentaient rapidement, entre autres à cause des programmes à frais partagés que le gouvernement fédéral mettait en œuvre. Ainsi, dès 1948, un programme de subventions pour la «santé nationale» était créé. Il fut bientôt suivi de plusieurs autres arrangements à frais partagés dont le plus important fut le programme de construction de la route transcanadienne qui entra en vigueur en 1948. Ce programme, destiné à améliorer le réseau de transport routier d'une économie nationale en pleine expansion, donna lieu à un important conflit entre le gouvernement fédéral et celui du Québec. Ce dernier y voyait en effet une intrusion fédérale dans un domaine de juridiction provinciale. Ce n'est qu'en 1960, lorsque fut formé le gouvernement de Jean Lesage, que le Québec participa au programme. Cette participation ne signifiait pas que le Québec approuvait la notion de programmes à frais partagés. Elle procédait plutôt d'un souci de récupérer la partie des impôts fédéraux payés par les contribuables québécois qui servait à financer la portion fédérale du coût de ce programme.

Les accords de location signés en 1947 devant expirer au début de 1952, le gouvernement fédéral amorça dès 1950 des consultations avec les provinces en vue de leur renouvellement. Comme l'engagement du Canada dans la guerre de Corée, qui débuta en 1950, allait mobiliser une part importante des ressources fiscales du pays, les possibilités de transférer aux provinces une part plus importante des ressources provenant des impôts sur le revenu étaient fort limitées. Les dépenses militaires avaient la priorité. C'est pourquoi les accords fiscaux conclus pour la période 1952-1957, tout en prévoyant des paiements un peu plus élevés que ceux de la période précédente, n'avaient rien de révolutionnaire. Les changements prévus étaient les suivants:

- les deux formules prévues dans les accords de 1941 étaient conservées, mais devaient s'appliquer à des données relatives à 1948 plutôt qu'à 1941.
- une troisième formule était prévue en vertu de laquelle le paiement de location serait égal à la somme des éléments suivants:

<sup>9</sup> Un crédit d'impôt sur le revenu de 5 p. 100 signifiait qu'un contribuable pouvait déduire de son impôt fédéral sur le revenu le montant d'impôt sur le revenu qu'il payait à sa province jusqu'à concurrence de 5 p. 100 de l'impôt fédéral.

tes disposées à s'engager dans des investissements publics ayant un effet stabilisateur sur l'économie. On proposa également un certain nombre de programmes à frais partagés relatifs à la santé mentale, à la formation professionnelle et à la recherche. Pour ce qui est des arrangements fiscaux, le gouvernement fédéral proposa qu'on continue de lui laisser l'exclusivité des impôts sur le revenu des individus et des corporations ainsi que l'exclusivité des droits de succession, en retour de quoi il s'engageait à verser aux provinces des paiements de location calculés essentiellement en fonction de la population de chaque province.

Ces propositions bouleversaient toute la conception du fédéralisme qui avait sous-tendu jusque-là les rapports entre les deux ordres de gouvernement. L'augmentation en nombre et en valeur des programmes à frais partagés que proposait le gouvernement fédéral signifiait en effet que le principe selon lequel chaque ordre de gouvernement avait des responsabilités exclusives et pouvait agir en toute indépendance par rapport à l'autre n'était plus valable. Ces programmes impliquaient de plus que les politiques économiques et les politiques sociales étaient étroitement reliées. Les propositions fédérales exigeaient par ailleurs que l'on considère les différentes sources de revenu non plus dans une perspective purement constitutionnelle, mais en fonction de leur valeur comme instrument de gestion macro-économique. Que les provinces aient affiché beaucoup d'hésitation et de scepticisme à l'égard de ces propositions, on ne saurait donc s'en étonner. La conférence de la reconstruction se termina sans qu'aucun accord ne fut conclu.

Les consultations entre le gouvernement fédéral et les provinces se poursuivirent néanmoins pendant deux ans et aboutirent à des ententes fondées sur la notion de paiements de location. C'est ainsi qu'en 1947, toutes les provinces, sauf le Québec et l'Ontario, consentirent à louer de nouveau pour cinq ans leur droit de prélever des impôts sur le revenu des individus et des sociétés (sauf un impôt de 5 p. 100 sur les profits des corporations, lequel devait être perçu par le gouvernement fédéral au nom des provinces) ainsi que des droits de succession. Les paiements de location que le gouvernement fédéral s'engagea à verser à ces provinces devaient être calculés en fonction (a) d'un certain montant par habitant et (b) des subventions statutaires payables en 1947. Ils devaient aussi augmenter chaque année en fonction du taux de croissance du Produit National Brut et de la croissance de la population.<sup>8</sup>

L'Ontario et le Québec, les deux provinces les plus importantes en regard de la population et du développement industriel, refusèrent de signer des ententes de location. Elles prélèveront chacune un impôt de 7 p. 100 sur les revenus des corporations et diverses taxes sur le capital et les lieux d'affaires.

<sup>8</sup> Les provinces avaient le choix entre deux formules pour le calcul de leurs paiements. La première prévoyait un montant égal à la somme de (a) \$12.75 multiplié par la population de la province en 1942; (b) 50 p. 100 des recettes provenant des impôts sur le revenu des individus et des corporations résidant dans la province en 1940; et (c) les subventions statutaires dues à la province en 1947. La seconde formait un montant égal à la somme de (a) \$15 multiplié par la population de la province en 1942; et (b) les subventions statutaires dues à la province en 1947. Les montants payables en vertu de l'une ou l'autre de ces formules devaient être accrus chaque année, selon le taux de croissance du P.N.B.



pouvait donc présenter de solides arguments pour justifier un transfert d'importantes fonctions depuis les provinces vers le gouvernement fédéral. L'adoption de la pensée keynésienne par un État fédéral exigeait de cet État qu'il procède à des changements presque révolutionnaires au point de vue de son fonctionnement.

Il était manifeste qu'au Canada on ne parviendrait pas à confier à un même niveau de gouvernement la complète responsabilité de la stabilisation économique et de la politique sociale. Mais comment séparer les deux en pratique? Ainsi, par exemple, les politiques de formation de la main-d'œuvre ont tout autant pour objet de prodiguer une formation aux travailleurs que de réaliser le plein emploi. Devaient-elles être considérées comme une responsabilité provinciale ou fédérale? La même question se posait au sujet des mesures de soutien du revenu, telles que les prestations de bien-être social. Il s'agit de mesures ayant une fonction aussi bien sociale (aider les gens les plus démunis) qu'économique (maintenir un niveau élevé de la demande globale). Devaient-elles être administrées par le gouvernement fédéral ou par les provinces? Telles sont quelques-unes des questions que soulevait la nouvelle philosophie keynésienne et qui allaient influencer le débat politique canadien durant tout l'après-guerre. Elles constituèrent, comme on le verra plus loin, une source importante de tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces.

## ***Les arrangements fiscaux entre gouvernements, de 1941 à 1957***

Au moment de l'entrée en guerre du Canada, les provinces reconnurent la nécessité d'un gouvernement central fort, au moins pour la durée du conflit. En 1941, à la demande du gouvernement fédéral, elles consentirent à ne pas prélever d'impôts sur le revenu personnel et sur le revenu des corporations, et ce, jusqu'à un an après la fin des hostilités. En retour, le gouvernement fédéral s'engagea à leur verser une «indemnité» ou un «loyer» destiné à les compenser partiellement pour les revenus auxquels elles renonçaient en se retirant de ces champs d'imposition particulièrement lucratifs.<sup>7</sup> C'est ainsi que fut inaugurée l'époque des paiements de «location» d'impôts pendant laquelle les provinces se trouvaient justement à louer au gouvernement fédéral la place qu'elles occupaient dans les champs d'imposition concernés.

Afin de mettre en œuvre ses objectifs de plein emploi et de stabilité des prix, le gouvernement fédéral convoqua en 1945 la conférence fédérale-provinciale de la reconstruction, au cours de laquelle il proposa aux provinces tout un ensemble de mesures destinées à soutenir l'activité économique de l'après-guerre. Ces mesures visaient à créer un régime universel de pensions de vieillesse, un régime d'assurance pour les soins médicaux, un régime d'assurance-chômage et un régime d'aide financière aux provinces et aux municipalités.

<sup>7</sup> Les mots «loyer» ou «paiement de location» désignent un paiement du gouvernement fédéral à une province donnant au gouvernement fédéral le droit exclusif d'occuper un champ d'imposition pendant un certain nombre d'années.

keynésienne sur les hauts fonctionnaires et sur les leaders politiques et (c) la crainte sérieuse d'une récession dans l'après-guerre, que s'amorça le retour à la centralisation.

À mesure que s'intensifiait l'effort de guerre, le gouvernement fédéral assumait des responsabilités de plus en plus grandes dans presque tous les domaines et fut contraint de prélever des sommes considérables auprès de tous les groupes sociaux. L'appareil administratif acquit des proportions sans précédent. Le sentiment que cet appareil pourrait, à la fin des hostilités, être mis au service d'objectifs nouveaux se répandit progressivement dans les cercles du pouvoir fédéral. On trouvait alors à Ottawa un certain nombre d'hommes politiques et de fonctionnaires qui avaient été formés à l'école de John Maynard Keynes ou qui avaient été profondément influencés par ses idées. Ils étaient convaincus qu'une récession économique grave ferait son apparition au lendemain de la guerre si des mesures énergiques n'étaient pas prises pour maintenir la demande globale. Ils se proposaient d'utiliser le budget fédéral à cette fin.

L'influence de ce nouveau courant keynésien ne tarda pas à se faire sentir.<sup>5</sup> Il n'était plus question d'adopter une attitude de laisser-faire à l'égard de la conjoncture économique. Le gouvernement fédéral s'engageait à promouvoir la stabilité des prix et le plein emploi. Le principe d'une politique budgétaire anti-cyclique, en vertu de laquelle des déficits ou des surplus budgétaires seraient utilisés pour stimuler ou pour ralentir, selon le cas, le fonctionnement de l'économie, constituait notamment un changement radical par rapport à l'orthodoxie financière d'avant-guerre.

Cette nouvelle conception du rôle de l'État dans la vie économique fut exposée dans le *Livre blanc sur l'emploi et le revenu* qui fut présentée au Parlement en avril 1945. Elle était particulièrement lourde de conséquences pour le fédéralisme canadien, parce qu'elle appelait tout un ensemble de mesures sociales qui, en plus de favoriser le bien-être des individus, constituaient autant d'instruments d'une politique nationale de stabilisation. La sécurité sociale n'était plus envisagée uniquement comme une politique d'assistance aux personnes dans le besoin; elle se concevait dorénavant comme un des moyens à la disposition du gouvernement fédéral pour soutenir le plein emploi.

Comme les mesures d'aide sociale avaient de tout temps relevé de la compétence des provinces, cette nouvelle philosophie remettait profondément en cause le partage traditionnel des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. La nouvelle conception de la sécurité sociale affaiblissait toute distinction pratique entre les politiques économiques et les politiques sociales. On

<sup>5</sup> Parmi eux se trouvaient W. Clifford Clark (sous-ministre des Finances), Ken Eaton (sous-ministre adjoint au ministère des Finances) et R. K. Bryce (conseiller auprès du sous-ministre des Finances). Bryce fut un étudiant de Keynes au moment où celui-ci publia sa théorie générale sur l'emploi, l'intérêt et la monnaie.  
<sup>6</sup> Parlant de l'influence de Keynes dans différents pays, le professeur Brady a noté que «Keynes n'a probablement jamais exercé une influence aussi grande dans toute autre capitale du monde anglophone qu'il l'a fait à Ottawa. (Voir: *Democracy in the Dominion*, p. 55).

<sup>3</sup> Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, *Rapport*, Volume II, p. 130 et 131.

<sup>4</sup> Brady, Alexander, *Democracy in the Dominions*, deuxième édition, Univ. of Toronto Press, 1952, p. 54.

Le degré relativement élevé de centralisation observé pendant et après la Seconde Guerre mondiale ne saurait s'expliquer uniquement par les recommandations de la Commission Rowell-Sirois. Celles-ci eurent une influence profonde et durable sur la pensée du gouvernement fédéral. Mais c'est aussi à cause de (a) la participation du Canada au conflit; (b) l'influence de la pensée

## *La Deuxième Guerre mondiale et les concepts keynésiens*

Quoiqu'il en soit, les réactions des provinces au rapport furent plutôt négatives. Lors de la Conférence des premiers ministres tenue en janvier 1941, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique—les trois provinces qui, selon les recommandations de la Commission, ne devaient pas recevoir de subventions d'après la norme nationale—indiquèrent que les propositions de la Commission leur étaient inacceptables. D'autres provinces n'exprimèrent qu'une approbation mitigée. Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique s'opposèrent vigoureusement à la recommandation voulant que le gouvernement fédéral assume la responsabilité exclusive des impôts sur le revenu et des droits de succession.

*Le rapport reflétait un sentiment croissant d'esprit national, l'esprit qui exigeait un régime de gouvernement beaucoup plus national, et pourtant, il était l'œuvre d'hommes qui... cherchaient à éviter une limitation générale des libertés locales.<sup>4</sup>*

Bien que la cause de l'autonomie provinciale eût à l'époque de nombreux défenseurs, peu d'entre eux avaient prévu les conséquences pour les provinces pauvres d'une concentration des pouvoirs fiscaux entre les mains des provinces. La recommandation de la Commission concernant les subventions d'après la norme nationale constituait un effort en vue de concilier le principe de l'autonomie et celui d'une plus grande égalité entre les provinces dans l'offre des services publics. Il s'agit là d'un aspect du rapport qui fut négligé par les critiques provinciaux. La mise en œuvre de cette recommandation aurait pourtant eu une incidence décentralisatrice qui eût compensé au moins partiellement l'incidence centralisatrice des autres propositions. Comme le notait un observateur attentif des relations fédérales-provinciales, le rapport de la Commission, tout en proposant certaines mesures centralisatrices, n'ignorait pas la nécessité de conserver aux provinces leur autonomie:

*... au sujet des subventions d'après la norme nationale reflètent la conviction de la Commission qu'en ces domaines il y a lieu de respecter et de raffermir l'autonomie provinciale et que seuls la sécurité financière peut assurer l'indépendance.<sup>3</sup>*



*Le but des subventions d'après la norme nationale que le Dominion versera aux provinces est, en un mot, de permettre à ces dernières d'équilibrer leurs budgets, tout en redevant, lorsqu'il y aura lieu, le niveau de l'enseignement et des services sociaux à la moyenne nationale et en maintenant, dans chaque province, les dépenses d'aménagement au*

Commission:

La recommandation concernant les subventions d'après la norme nationale visait à assurer une redistribution de la richesse nationale depuis les provinces riches vers les provinces pauvres. Ces paiements devaient permettre aux provinces ayant des rendements fiscaux inférieurs à la moyenne nationale de se doter de services publics de qualité moyenne sans avoir à prélever des impôts supérieurs à ceux des provinces plus riches. On peut donc y voir l'origine de notre système actuel de péréquation des revenus provinciaux. La Commission insista pour que les provinces puissent utiliser ces paiements fédéraux selon leur gré afin que soit respecté le principe de l'autonomie provinciale. Selon la

principaux litiges entre les deux ordres de gouvernement. question devait d'ailleurs constituer dans les années d'après-guerre un des tions voulant qu'elles se retirent du champ des impôts sur le revenu. Cette vieillesse. Les provinces critiquèrent cependant avec sévérité les recommandations voulant qu'elles se retirent du champ des impôts sur le revenu. Cette gouvernement fédéral de mettre en place un régime universel de pensions de de l'Amérique du Nord britannique (A.A.N.B.) soit modifié pour permettre au toutes les provinces, y compris le Québec, consentirent en 1951 à ce que l'Acte ment fédéral le droit d'instituer un régime d'assurance-chômage. De même, de l'époque, la Constitution fut modifiée en 1940 afin de donner au gouvernement fédéral le droit d'instituer un régime d'assurance-chômage. De même, suite d'un accord intervenu entre le gouvernement fédéral et les neuf provinces soulèverent aucune protestation de la part des provinces. C'est ainsi que par tés pour les mesures d'aide aux chômeurs et les pensions de vieillesse ne mandats concernant le transfert au gouvernement fédéral des responsabilités impôts avaient évidemment un caractère centralisateur. Pourtant, les recommandations relatives au partage des responsabilités et des

fardeau fiscal excessif.<sup>2</sup>

de qualité «moyenne» sans imposer à leurs contribuables un aux provinces qui les recevraient d'offrir des services publics vices plus démunies; ces subventions devaient permettre «subventions d'après la norme nationale» destinées aux pro- élaboré dans «l'illogisme et le chaos» soit remplacé par des que le système de subventions statutaires qui avait été

être mieux exploitées par le gouvernement fédéral;

que ces champs d'imposition à «caractère national» puissent impôts sur les revenus des individus et des corporations afin que les provinces n'utilisent pas leur droit de prélever des

de Dalhousie, en Nouvelle-Ecosse; et Henry H. Angus, professeur de sciences économiques à l'université de la Colombie-Britannique. Quatre mois après sa nomination, le juge Rinfret dut remettre sa démission pour cause de maladie. Il fut remplacé par Joseph Sirois, un notaire de Québec qui était également professeur de droit constitutionnel à l'université Laval. En novembre 1938, le juge Rowell dut démissionner à son tour, également pour cause de maladie. Joseph Sirois le remplaça à la présidence de la Commission.

Pour accomplir leur mandat, les commissaires s'entourèrent de six conseillers: Alex Skelton, chef des services de recherche à la Banque du Canada, fut nommé directeur de la recherche et secrétaire de la Commission; Adjuutor Savard fut nommé secrétaire de langue française et exerça les fonctions de secrétaire général lors des audiences tenues dans les diverses provinces; Wilfrid Eggleston et R. M. Fowler furent nommés respectivement secrétaire adjoint et secrétaire juridique; enfin, Louis Saint-Laurent et James McGregor Stewart furent nommés conseillers juridiques. Un vaste programme de recherche fut conçu pour permettre aux commissaires de bien connaître tous les aspects constitutionnels, économiques et fiscaux de la réalité canadienne. Le programme de recherche économique fut de loin le plus important. Des études spécialisées dans ce domaine furent confiées à quelque 27 chercheurs.

En plus de tenir des audiences publiques dans les neuf capitales provinciales de l'époque, la Commission sollicita des mémoires et des rencontres avec tous les gouvernements provinciaux. Ceux de l'Alberta et du Québec déclinent l'invitation. Quant au gouvernement de l'Ontario, il accepta pendant quelques mois de fournir à la Commission les renseignements qu'elle lui demandait, puis décida par la suite de s'abstenir de collaborer à ses travaux.

La Commission Rowell-Sirois remit son rapport en 1940. Après avoir analysé l'état des relations entre les deux ordres de gouvernement, les commissaires conclurent qu'un profond déséquilibre existait entre les revenus et les responsabilités de chacun. Ils insistèrent sur le fait que certaines responsabilités d'envergure nationale étaient financées par des sources de revenu à caractère local ou régional. Par ailleurs, certaines sources de revenu à caractère national étaient exploitées presque exclusivement par des gouvernements provinciaux. Pour corriger ce déséquilibre, la Commission recommanda que l'on procède à une nouvelle répartition des responsabilités et des pouvoirs d'imposition entre le gouvernement fédéral et les provinces et que des dispositions spéciales soient prises pour que les provinces les plus pauvres puissent offrir à leurs ressortissants des services publics comparables à ceux des provinces riches. Plus précisément, la Commission proposa:

- que les responsabilités relatives à l'assistance aux chômeurs et aux pensions de vieillesse, lesquelles drainaient alors une part considérable des finances provinciales, soient prises en charge par le gouvernement fédéral;

## Une ère de fédéralisme centralisé: 1939 à 1957

À la crise des années 30 succéda la Deuxième Guerre mondiale et une période caractérisée par une centralisation relativement forte. Ce retour à une prépondérance du gouvernement central trouve son origine non seulement dans les effets du conflit mondial, mais aussi dans l'influence de la Commission Rowell-Sirois, l'impact de la pensée économique keynésienne et le désir d'éviter une autre crise économique.

### Le rapport Rowell-Sirois

La Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces fut instituée en août 1937. Elle avait notamment pour mission:

- d'examiner le mode constitutionnel de répartition des sources de revenu et des charges entre le gouvernement du Dominion et ceux des provinces... et de s'assurer si son application convient aux conditions actuelles...;
- de s'enquérir du caractère et du montant des taxes perçues au Canada... et de déterminer si l'imposition, telle qu'actuellement répartie et effectuée, est la plus équitable et efficace qui se puisse concevoir;
- d'examiner les dépenses et les dettes publiques en général afin de déterminer si la présente répartition du fardeau administratif est équitable et si elle favorise une administration efficace; de préciser la faculté qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux de s'acquitter de leurs responsabilités gouvernementales sous le régime de la présente répartition des fonctions et pouvoirs publics ou en vertu d'une nouvelle répartition qui pourrait en être faite;
- d'étudier les subsides et octrois du Dominion aux provinces.

En résumé, la Commission devait rechercher les faits, les juger en termes d'efficacité administrative et d'équité fiscale et soumettre des recommandations. Les cinq commissaires nommés par le gouvernement provenaient de cinq régions différentes du pays. Il s'agissait de Newton W. Rowell, juge en chef de l'Ontario, qui se vit confier la présidence de la Commission; Thibault de Rinfret, de Québec, juge de la Cour suprême; John W. Daffoe, un journaliste de Winnipeg; Robert A. MacKay, professeur de sciences politiques à l'université



leur situation financière, proposa en 1934 que les subventions spéciales à l'Île-du-Prince-Édouard, à la Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick soient augmentées.

La crise économique des années 30 eut pour effet d'affaiblir sensiblement la position fiscale des provinces. La plupart d'entre elles se retrouvaient presque au bord de la faillite qu'elles évitèrent grâce aux subventions fédérales de «sauvetage». Il devenait évident que toute la structure fiscale du régime fédéral devait être repensée.

Ce travail de réflexion fut accompli, pour une bonne part, par deux importantes commissions royales d'enquête. La première, instituée par le gouvernement fédéral en 1937, fut la Commission Rowell-Strois dont il a déjà été question. La seconde fut la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (mieux connue sous le nom de Commission Tremblay) créée par le gouvernement du Québec en 1953.

Les provinces avaient investi d'immenses ressources pendant les années 20 dans les routes, dans le développement urbain et dans les barrages hydro-électriques. Ces investissements avaient été financés par des obligations, dont plusieurs venaient à terme au cours des années 30. Par ailleurs, les services de bien-être et d'éducation avaient été multipliés et perfectionnés de sorte que les charges financières n'avaient cessé de croître. La crise avait pour effet de réduire sensiblement le rendement des impôts utilisés pour payer ces obligations.

Les provinces réagirent à la dégradation de leur situation financière en haussant les impôts déjà en vigueur et en instituant de nouveaux impôts. Entre 1930 et 1940, le nombre des provinces occupant le champ de l'impôt sur le revenu des particuliers passa de trois à sept, tandis que le nombre des provinces imposant le revenu des corporations passa de deux à neuf. Les taxes de vente au détail furent instituées et les droits successoraux augmentés. Les revenus provenant du tarif douanier ayant diminué en raison de la baisse des échanges commerciaux, le gouvernement fédéral se vit lui aussi dans l'obligation de prélever de nouveaux impôts et de hausser ceux qui existaient déjà. Les deux ordres de gouvernement cherchaient donc par tous les moyens à augmenter leurs revenus, et ce en dehors de toute coopération intergouvernementale. C'est ce qui provoqua ce qu'il est convenu d'appeler la «jungle fiscale» des années 30.

En dépit des difficultés auxquelles il devait lui-même faire face, le gouvernement fédéral se sentit obligé de multiplier les subventions spéciales aux provinces. Des paiements d'assistance furent versés à tous les gouvernements provinciaux pour les aider à financer leurs programmes de secours aux chômeurs. Au total, les provinces reçurent des versements fiscaux de près de \$500 millions durant cette période pour l'aide aux chômeurs.<sup>4</sup> Le total des subventions fédérales représentait alors environ un tiers des recettes provinciales totales. Des subventions spéciales furent également octroyées aux provinces les plus nécessiteuses afin d'assurer le maintien de leurs services essentiels.

Les Prairies connurent les pires difficultés économiques au pays. À la crise économique vinrent s'ajouter la sécheresse et l'érosion du sol, ce qui porta un coup fatal à l'agriculture de la région.

Des subventions provisoires permirent d'assurer le maintien des services essentiels. Mais la récession incita le gouvernement fédéral à adopter des mesures à long terme et à créer des agences nationales comme la Commission canadienne du blé et l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP). Héritage des années 30, ces agences jouent encore aujourd'hui un rôle de premier plan dans l'Ouest canadien.

Les provinces maritimes étaient aussi touchées gravement par la récession, et la Commission White, mandatée par le gouvernement fédéral pour étudier

---

<sup>4</sup> Les \$500 millions transférés aux provinces comprenaient des prêts de \$175 millions. Le gouvernement fédéral décida par la suite de ne pas exiger le remboursement d'une part importante de ces prêts.

souterrains. Le contrôle des ressources fut remis à ces provinces en 1930 et des commissions royales furent mises sur pied pour évaluer les dédommagements que les provinces devaient recevoir.

Si les subventions fédérales aux provinces ont augmenté sensiblement au cours de cette période, les recettes fiscales prélevées par les provinces ont augmenté encore plus vite, à tel point d'ailleurs qu'en 1930, les subventions ne représentaient plus que 10 p. 100 des recettes totales des provinces. Leurs dépenses avaient également enregistré une hausse très rapide. Toujours en 1930, les dépenses provinciales et municipales correspondaient à près du double des dépenses fédérales. C'est dire jusqu'à quel point les provinces avaient su assumer de nouvelles responsabilités lorsque les circonstances l'exigeaient. Les nouvelles initiatives des provinces furent d'ailleurs plus tard reconnues par la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois) instituée par le gouvernement fédéral à la fin des années 30:

*Pendant toute cette période, les provinces se montrèrent agressives, dans le domaine politique, quand elles voulaient se lancer dans un nouveau champ d'activité, mettre de l'avant leurs propres affaires et réclamer des privilèges au Dominion. Au sein de leurs difficultés, de leurs ambitions, de leurs perspectives de succès aussi bien que des inégalités qui les distinguaient, surgirent plusieurs groupes d'intérêts communs d'un caractère régional. Ces éléments d'ordre régional eurent pour effet d'affaiblir l'intérêt commun que suscitait l'unification nationale fondée sur le commerce du blé. Grâce à la prospérité générale de la période de 1920, laquelle fit croître le revenu national, les intérêts régionaux s'harmonisèrent sans heurts graves ou sans lourds sacrifices et les provinces purent, avec plus ou moins de difficultés, faire honneur aux nouveaux engagements qu'elles avaient contractés.<sup>3</sup>*

Les dépenses importantes en immobilisations avaient considérablement alourdi les dettes provinciales et le financement de ces dettes grugeait une part substantielle des budgets provinciaux. C'est pourquoi, malgré la prospérité de l'époque, le système fiscal des provinces était vulnérable à une récession économique sérieuse.

## ***Une période de crise: 1929 à 1939***

La crise économique qui débuta en 1929 et se prolongea jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale eut un effet considérable sur le système fédéral.

<sup>3</sup> Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, Volume I, p. 148.



connues depuis 1962. Dans les deux cas, il s'agit de transformations coïncidant avec une phase d'expansion économique rapide et une conjoncture internationale relativement stable.

Les dépenses occasionnées par l'effort de guerre et par la poursuite des travaux de construction des chemins de fer avaient affaibli la situation financière du gouvernement fédéral. De plus, les grandes tâches liées à la mise en place d'une infrastructure économique étaient presque terminées. Le gouvernement préférera donc, au lendemain de la guerre, réduire sa présence dans les affaires économiques et suivre une politique d'assainissement de ses finances. Une des rares initiatives fédérales importantes au cours de cette période fut l'institution d'un régime de pensions de vieillesse en 1927.

La réduction de l'importance relative du gouvernement fédéral à cette époque était rendue d'autant plus facile que les priorités du temps de paix concernaient des matières telles que la voirie, l'éducation et le bien-être social, lesquelles relevaient de la juridiction des provinces. Bien que les dépenses courantes des gouvernements provinciaux augmentaient modérément, leurs dépenses d'immobilisations s'accrourent rapidement, de sorte que les dettes provinciales atteignirent des niveaux sans précédent. La croissance très rapide de la consommation d'électricité et l'augmentation tout aussi rapide du nombre d'automobiles exigeaient des investissements publics considérables par les provinces et par les municipalités. À la fin des années 20, les provinces et les municipalités dépensaient annuellement presque 50 p. 100 de plus que le gouvernement fédéral.<sup>2</sup>

L'accroissement des responsabilités financières des provinces les obligea à se trouver de nouvelles sources de revenus. Ainsi, la plupart d'entre elles constituèrent des monopoles d'État pour la vente des boissons alcooliques et imposèrent une taxe d'accise qui devait rapporter des recettes substantielles. Les taxes sur l'essence et les permis de commerce et d'automobiles fournirent également de nouvelles recettes.

Les rendements par habitant de ces sources de revenus variaient cependant d'une province à l'autre. Les bienfaits de la nouvelle prospérité économique atteignirent les provinces maritimes bien après les autres provinces et les gouvernements de Halifax et de Fredericton éprouvèrent des difficultés relativement sérieuses à équilibrer leurs budgets. Ils demandèrent des subventions spéciales additionnelles au gouvernement fédéral qui institua une commission royale d'enquête (la Commission Duncan) en 1926 pour étudier leurs réclamations. La Commission recommanda que des subventions d'un montant fixe soient versées aux trois provinces maritimes, ce qui fut fait. Les provinces des Prairies exigèrent que le gouvernement fédéral leur remette le contrôle des ressources naturelles de leur territoire et qu'il les dédommage pour les recettes qu'elles n'avaient pu prélever tant qu'il conservait le contrôle des droits miniers

<sup>2</sup> Moore, Perry et Beach, *op. cit.*, p. 9

**Tableau I**  
**Versements fédéraux en pourcentage des revenus fédéraux et provinciaux, de 1868 à 1915**

Année financière	Total des versements fédéraux aux provinces (en millions de \$)	En % des revenus provinciaux (approximatif)	En % des revenus fédéraux (approximatif)
1868 .....	2,8	54	20
1873 .....	2,9	42	14
1880 .....	3,4	50	15
1890 .....	3,9	39	10
1900 .....	4,3	32	8
1910 .....	9,4	26	9
1915 .....	12,3	25	9

SOURCE: A. M. Moore, J. H. Perry et D. L. Beach, *Le financement de la fédération canadienne*, L'association canadienne d'études fiscales, avril 1966, p. 133.

Bien que les débuts de la fédération canadienne se firent sous le signe d'une très forte centralisation, un certain nombre de facteurs eurent pour effet d'accroître les responsabilités et les ressources financières des provinces. Le gouvernement fédéral contribua à cette montée des provinces en leur cédant d'immenses territoires dont l'administration lui avait été confiée en 1867. C'est ainsi qu'en 1898 et en 1912, le Parlement adopta des lois qui eurent pour effet d'augmenter considérablement les territoires du Québec et de l'Ontario. Par ailleurs, au cours de cette période la notion d'autonomie provinciale, c'est-à-dire le droit des provinces d'agir en toute indépendance par rapport au gouvernement fédéral, fut de plus en plus reconnue comme un principe fondamental du fédéralisme canadien. La position de Sir Wilfrid Laurier dans le conflit sur les écoles françaises du Manitoba (1890 à 1896) était fondée sur le fait que l'éducation était une question de compétence exclusivement provinciale.

Ainsi, dès la fin de la longue récession économique qui sévit durant tout le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle, on assista à une participation croissante des provinces à la vie économique et politique du pays. Cette tendance s'affirma plus vigoureusement grâce à la prospérité des premières années du XX<sup>e</sup> siècle. Elle fut cependant interrompue par la Première Guerre mondiale.

### Une période de décentralisation: 1918 à 1929

La fin du premier conflit mondial constitua un tournant dans l'histoire du fédéralisme canadien. Durant les onze années qui suivirent, le gouvernement fédéral cessa d'être le principal acteur sur la scène politique, et les provinces furent appelées à jouer un rôle prépondérant. À plusieurs égards, les transformations du fédéralisme canadien à cette époque rappellent celles qu'il a

de leurs pouvoirs d'imposition. C'est ainsi qu'en 1876, la Colombie-Britannique adopta un impôt sur le revenu des particuliers. L'Île-du-Prince-Édouard fit de même en 1894. Le Québec créa en 1882 une taxe sur les lieux d'affaires et le capital libéré et il fut aussitôt imité par d'autres provinces. Puis l'Ontario adopta en 1892 un impôt sur les successions. Quelques années plus tard, la majorité des autres provinces avaient fait de même.

La récession commencée en 1873 prit fin au tournant du siècle et la relance de l'activité économique eut pour effet d'accroître les recettes fédérales provenant du tarif douanier. Comme les pressions provinciales visant à réviser les arrangements financiers persistaient, le gouvernement de Sir Wilfrid Laurier invita en 1906 les provinces à une conférence fédérale-provinciale pour discuter la question des subventions. Il s'agissait de la première conférence du genre. Elle avait pour objet de discuter les recommandations adoptées à l'occasion d'une conférence interprovinciale qui avait été convoquée en 1902 par le premier ministre du Québec, S.N. Parent. La conférence fédérale-provinciale de 1906 se termina sur un accord prévoyant que: (a) les subventions statutaires continueraient d'être calculées en fonction d'un montant de 80 cents; (b) le plafond de 400 000 habitants serait porté à 2,5 millions d'habitants; et (c) un montant de 60 cents serait ajouté pour chaque habitant au-dessus de ce plafond. Ces nouveaux arrangements exigèrent un amendement à la loi de 1867, et une nouvelle clause de «réglement définitif» fut insérée dans l'amendement. L'avenir allait cependant démontrer que rien de définitif ne pouvait être acquis dans les relations fiscales entre les deux ordres de gouvernement.

Pendant la période précédant la Première Guerre mondiale, le pays connut une nouvelle période de prospérité. Cette prospérité se manifesta par une urbanisation et une industrialisation accélérées, ce qui n'était pas sans créer de nouveaux problèmes pour les provinces dont les budgets d'éducation et de bien-être augmentaient rapidement. Les nouveaux développements technologiques, notamment l'automobile et l'électricité, exigeaient un accroissement énorme des dépenses publiques, et ces nouvelles responsabilités incombaient presque toutes aux provinces. Bien que les revenus fiscaux des provinces augmentaient rapidement, leurs dépenses et, par conséquent, leurs dettes augmentaient encore plus vite.

À l'approche de la Première Guerre mondiale, cette tendance fut renversée. Les dépenses fédérales augmentèrent très rapidement et des impôts additionnels durent être prélevés, y compris des impôts sur le revenu personnel et le revenu des corporations. C'est ainsi que s'amorça une période où d'importants champs d'imposition étaient occupés conjointement par les deux ordres de gouvernement.

Le tableau qui suit traduit bien les circonstances changeantes que connaurent les gouvernements fédéral et provinciaux, à mesure qu'approchait la Première Guerre mondiale.



Au début de la Confédération, ces subventions constituaient la plus importante source de revenus de chaque province. Elles représentaient de 80 à 90 p. 100 des revenus anticipés en Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick, et de 50 à 66 p. 100 des revenus anticipés en Ontario et au Québec.<sup>1</sup> Le gouvernement fédéral jouait manifestement un rôle dominant en ce qui concerne les revenus gouvernementaux.

### *Une période de centralisation décroissante: 1867 à 1914*

Malgré la clause selon laquelle les subventions prévues dans l'arrangement de 1867 constituaient un règlement final de toutes les réclamations des provinces, le gouvernement fédéral accorda, pendant les années qui suivirent la naissance de la Confédération, de nouvelles subventions «spéciales» aux provinces.

L'octroi de ces subventions mettait en évidence le besoin constant de modifier les arrangements financiers afin d'aider les provinces à équilibrer leurs budgets. La Nouvelle-Ecosse fut la première province à demander une révision de l'arrangement de 1867. Dès 1869, celle-ci menaça de se retirer du nouveau régime fédéral et adressa même une demande en ce sens au Parlement britannique en expliquant que seul un retrait de la Confédération lui permettait de prélever les revenus dont elle avait besoin. Une subvention spéciale lui fut alors accordée par le gouvernement fédéral pour une période de dix ans. Ce précédent suscita des réclamations financières de la part des provinces qui s'associèrent à la fédération, entre 1870 et 1873. L'application d'un nouveau tarif douanier, à partir de 1879, fut perçue par les provinces autres que le Québec et l'Ontario comme un nouveau motif pour réclamer des subventions accrues. À mesure qu'une province se voyait attribuer une nouvelle subvention ou une augmentation des subventions existantes, les autres provinces exigeaient une révision de leurs accords financiers. Chaque province trouvait dans les modifications apportées aux accords des autres provinces une justification pour exiger un «traitement plus équitable» de la part du gouvernement fédéral.

La situation économique de cette période n'était pas cependant de nature à favoriser une révision des accords inscrits dans le texte constitutionnel de 1867. Dès 1873, l'économie canadienne dut subir les contre-coups d'une récession mondiale qui dura un peu moins de 25 ans et qui eut pour conséquence de réduire les ressources que pouvaient taxer les deux ordres de gouvernement. L'État fédéral trouvait de plus en plus difficile de financer les grands travaux de construction visant à mettre en place une infrastructure économique continentale. Les provinces, elles, se retrouvaient avec des obligations financières croissantes dans le domaine de l'éducation et du bien-être et devaient trouver des recettes accrues.

La résistance du gouvernement fédéral aux pressions des provinces en faveur de subventions accrues obligea ces dernières à faire un plus grand usage

<sup>1</sup> A. M. Moore, J. H. Perry et Donald I. Beach, *Le financement de la fédération canadienne*, L'Association canadienne d'études fiscales, 1966, p. 2.

## Centralisation et décentralisation, de 1867 à 1939

### *L'arrangement financier de 1867*

Un des principaux objectifs des Pères de la Confédération était de créer un grand marché commun favorisant le développement et la consolidation d'un pays s'étendant d'une mer à l'autre par la construction d'un chemin de fer transcontinental et par l'élimination des barrières commerciales intercoloniales. Un gouvernement central fort fut jugé nécessaire pour accomplir cette tâche; c'est pourquoi on confia au gouvernement central les principaux pouvoirs concernant la réglementation du commerce interprovincial, le transport interprovincial, la monnaie et les institutions financières.

Les questions telles que l'éducation, le bien-être social, la santé, la voirie et les municipalités furent confiées aux provinces. Elles n'avaient pas à l'époque une importance financière aussi grande que les domaines de compétence fédérale.

Le gouvernement fédéral se vit confier le pouvoir de prélever des fonds «par tous modes ou systèmes de taxation», et notamment le droit exclusif de prélever les droits de douane qui constituaient alors plus des trois quarts des revenus des colonies. Quant aux provinces, la nouvelle constitution leur donnait le droit de prélever des impôts directs et des revenus provenant du domaine public. À l'exception de l'impôt foncier, les impôts directs étaient alors peu utilisés.

Une comparaison entre les prévisions de dépenses des futures provinces et leur pouvoirs d'imposition révélait cependant que les provinces ne parviendraient pas à équilibrer leurs budgets. De plus, le transfert des droits de douane au gouvernement fédéral occasionnait une perte de revenus plus considérable pour le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse que pour les provinces du Haut et du Bas-Canada. Pour que les provinces puissent avoir des budgets équilibrés, il fallait donc soit leur attribuer d'autres pouvoirs d'imposition, soit prévoir un système de subventions. La seconde solution fut retenue. Il fut convenu que les gouvernements provinciaux recevraient du gouvernement central un montant annuel de 80 cents par habitant jusqu'à concurrence de 400 000 habitants. Le gouvernement fédéral assumait également des proportions variables des dettes provinciales. Enfin, une subvention annuelle spéciale de \$63 000 fut garantie au Nouveau-Brunswick pour les 10 ans faisant suite à la naissance de la Confédération en raison de certaines difficultés financières particulières à cette province. Le versement de toutes ces subventions fut garanti par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (A.A.N.B.) et devait libérer «à toujours le Canada de toutes autres réclamations».

dance vis-à-vis du gouvernement fédéral dans leurs domaines de juridiction—a pu être affirmée ou affaiblie.

Les changements intervenus dans les arrangements financiers entre les gouvernements fédéral et provinciaux devraient, bien sûr, être étudiés à la lumière des conditions économiques et sociales de chaque époque et des attitudes générales concernant le rôle des gouvernements. Le fait que la société canadienne soit passée du stade d'une société essentiellement rurale en 1867 à celui de la société hautement urbanisée et industrialisée d'aujourd'hui a transformé de façon significative la manière dont les gouvernements sont appelés à œuvrer ensemble. D'une certaine manière, la conception classique du fédéralisme exposée en 1956 par la *Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* (mieux connue sous le nom de Commission Tremblay), créée par le gouvernement du Québec et qui proposait une séparation et une attribution exclusive des fonctions entre les deux ordres de gouvernement, s'est effacée progressivement à mesure qu'augmentait le degré d'interdépendance entre les gouvernements.

La capacité du régime fédéral de s'adapter aux changements économiques et sociaux est également en cause. Encore une fois, on peut juger cette capacité d'adaptation (ou cette non-capacité) d'une multitude de points de vue. On s'y réfère souvent en parlant de la Constitution, laquelle a fait l'objet de rajustements qui, bien que nombreux, n'en ont pas moins un caractère partiel. Plusieurs de ceux qui s'intéressent au fédéralisme croient cependant qu'on peut mieux évaluer la souplesse d'un régime fédéral en examinant comment les politiques et les dépenses d'un ordre de gouvernement ont été modifiées, dans le cadre constitutionnel en vigueur, pour tenir compte des demandes et des problèmes de l'autre ordre de gouvernement. À vrai dire, cette exigence a été satisfait pour une bonne part par le biais des arrangements financiers, ce qui est une raison de plus pour les étudier.

Enfin, il est utile d'examiner ce qui se fait dans d'autres fédérations. Ce rapport compare donc la structure fiscale du Canada avec celle de quatre autres fédérations: les États-Unis, la Suisse, l'Australie et l'Allemagne de l'Ouest.

Toutes ces questions sont liées au thème de la centralisation et de la décentralisation dans notre système fédéral et devraient donc nous aider à juger où nous en sommes actuellement. La question de la décentralisation a fréquemment été une source de tensions, surtout depuis la Deuxième Guerre mondiale. Avant la guerre, le secteur public était plus petit et le débat politique plus limité. C'est pourquoi nous nous attacherons surtout à examiner la période d'après-guerre, sans toutefois omettre un survol rapide de la période de 1867 à 1939.



# Introduction

Comment le fédéralisme canadien a-t-il évolué au cours des ans? Est-il maintenant trop centralisé ou trop décentralisé? Est-il suffisamment souple pour satisfaire les besoins des Canadiens des diverses régions du pays? Ces questions sont importantes et complexes. Les tenants du fédéralisme semblent être partagés entre deux écoles de pensée. L'une prétend que notre régime fédéral fonctionnerait mieux si certains pouvoirs maintenant détenus par le gouvernement fédéral étaient confiés aux provinces. L'autre affirme au contraire que le régime actuel est déjà très décentralisé et que tout nouveau transfert de pouvoirs aux provinces devrait être très limité.

Cette classification en deux écoles de pensée escamote cependant de nombreuses suggestions qui ont été mises de l'avant en vue d'une réforme constitutionnelle. Ainsi, le rapport de la Commission de l'unité canadienne, intitulé *Se retrouver*, insiste sur le fait que la révision constitutionnelle devrait «faire preuve, au niveau des institutions, d'une plus grande réceptivité à la nouvelle vigueur des provinces et des régions, vigueur qui se manifeste par leur exigence d'une plus grande autonomie et d'une plus grande influence sur la formulation des politiques centrales».<sup>1</sup>

Les notions de centralisation et de décentralisation peuvent être source de difficultés: elles se prêtent en effet à des interprétations qui varient selon l'opinion que chacun se fait de la capacité du régime fédéral de satisfaire les besoins et les aspirations de cultures et de régions différentes. Le désir de réorganiser le régime fédéral canadien à la satisfaction de toutes les régions est pourtant au cœur du débat national. Dans ce contexte, il importe de savoir où nous en sommes.

Ce rapport examine par conséquent une dimension de la question centralisation-décentralisation: les arrangements financiers entre les gouvernements fédéral et provinciaux et l'importance relative de chacun dans le prélèvement des recettes fiscales. Les changements qui sont intervenus dans ces arrangements financiers et la part des recettes totales détenue par chaque ordre de gouvernement devraient nous aider à juger si la fédération canadienne est devenue plus ou moins centralisée au cours des ans, c'est-à-dire si les provinces sont devenues plus ou moins importantes vis-à-vis le gouvernement fédéral en ce qui concerne le niveau et la nature de l'ensemble des activités du secteur public.

Par ailleurs, cet examen historique devrait indiquer jusqu'à quel point l'autonomie provinciale—la capacité des provinces d'agir en toute indépenden-

<sup>1</sup> Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver*, 1979, p. 85. Ce point de vue a été également développé dans un document intitulé *Towards the Development of an Effective Federal System for Canada* préparé par D. Elton, F. C. Engelman et P. McCormick, document présenté lors de la *Canada West Conference on Confederation* tenue à Banff en mars 1978.



## Avant-propos

Ce document, rédigé par Richard Bastien du Bureau des relations fédérales-provinciales, est une version amplifiée des chapitres 2, 3, 4 et 5 d'un ouvrage intitulé *La solution canadienne* que l'auteur a publié aux éditions La Presse, en 1979. Le document est publié par le gouvernement du Canada en guise de contribution à la discussion publique.

Pour obtenir des exemplaires additionnels, veuillez écrire à :

Publications Canada  
C.P. 1986, succursale «B»  
Ottawa (Canada)  
K1P 6G6



<i>Page</i>	
51	Bibliographie .....
53	<b>Annexe 1</b> Sommaire des transferts fédéraux aux provinces (1976-1977 et 1977-1978) sur la base des comptes publics.....
57	<b>Annexe 2</b> Revenus par ordre de gouvernement, avant et après les transferts intergouvernementaux, sur la base des comptes nationaux, de 1926 à 1978.....

Table des matières

Page	
vii	Introduction .....
1	<b>Chapitre 1: Centralisation et décentralisation, de 1867 à 1939</b> .....
1	L'arrangement financier de 1867 .....
2	Une période de centralisation décroissante: 1867 à 1914 .....
4	Une période de décentralisation: 1918 à 1929 .....
6	Une période de crise: 1929 à 1939 .....
9	<b>Chapitre 2: Une ère de fédéralisme centralisé: 1939 à 1957</b> .....
9	Le rapport Rowell-Strois .....
12	La Deuxième Guerre mondiale et les concepts keynésiens .....
14	Les arrangements fiscaux entre gouvernements, de 1941 à 1957 .....
19	<b>Chapitre 3: Un plaidoyer pour l'autonomie provinciale: le rapport Tremblay</b> .....
20	Observations et conclusions du rapport .....
22	Les ambiguïtés du rapport .....
24	L'influence du rapport .....
25	<b>Chapitre 4: Le fédéralisme canadien depuis 1957: la décentralisation fiscale</b> .....
25	Le partage des impôts sur le revenu .....
28	Les programmes à frais partagés (subventions conditionnelles) .....
33	Les paiements de péréquation .....
34	Le partage des revenus: une vue d'ensemble .....
41	<b>Chapitre 5: Le fédéralisme canadien depuis 1957: la reconnaissance des particularismes</b> .....
41	Le Régime des Rentes du Québec .....
42	Les allocations aux jeunes de 16 et 17 ans .....
42	Les prêts aux étudiants .....
42	Les allocations familiales .....
43	Les accords en matière d'immigration .....
44	L'assurance-dépôts .....
47	<b>Chapitre 6: De l'autonomie à l'interdépendance</b> .....

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1981  
N° de cat. CP 46-3/8  
ISBN 0-662-50354-6  
515B (10-80)





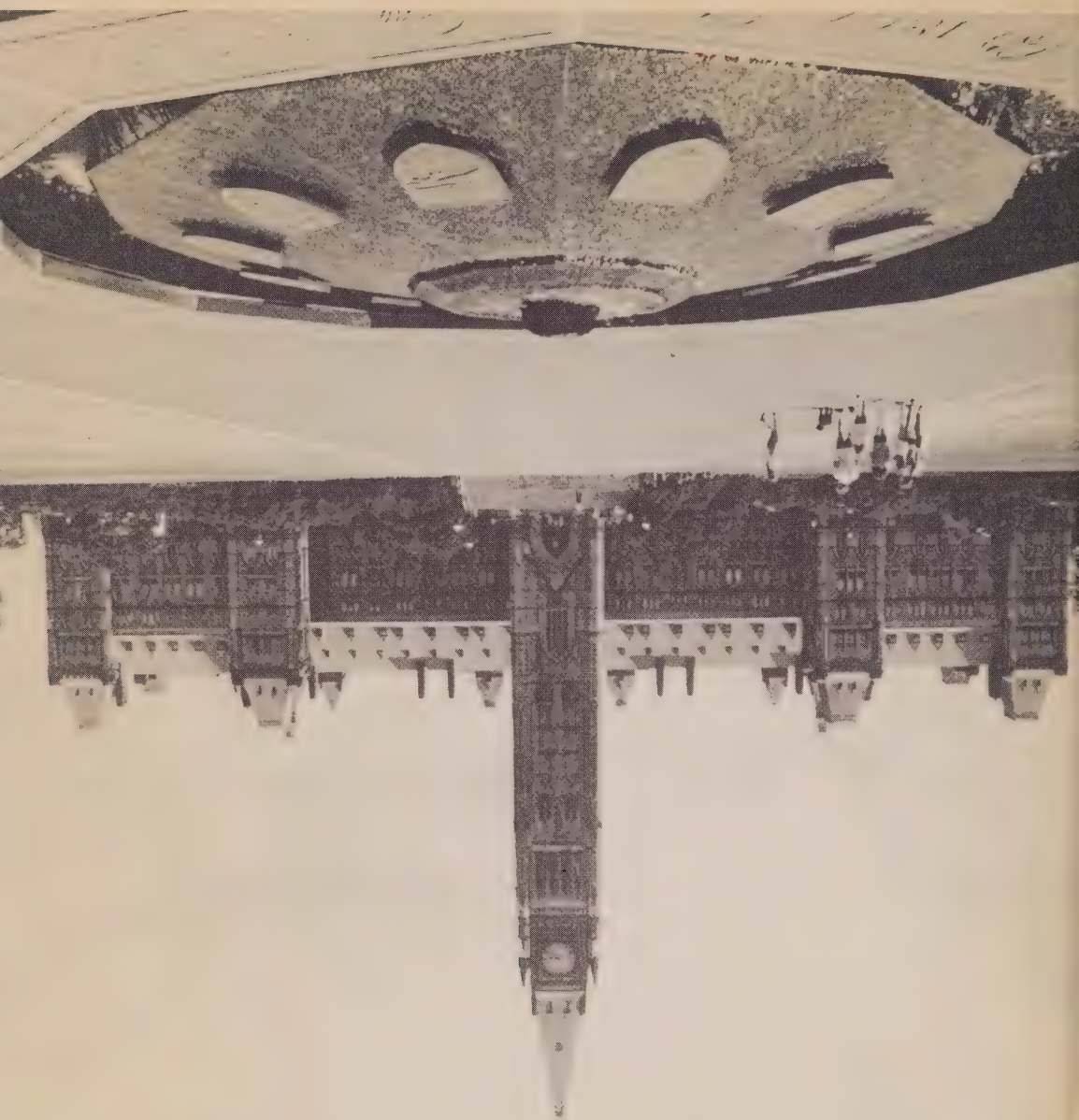
# Fédéralisme et décentralisation, où en sommes-nous?

*C'est... une des caractéristiques du  
fédéralisme d'obliger les pays qui  
l'adoptent à repenser constamment  
leurs problèmes constitutionnels et  
à redéfinir les relations intergouver-  
nementales à la lumière de leur  
expérience et de leur évolution.*

Maurice Lamontagne







**Fédéralisme et  
décentralisation,  
où en sommes-nous?**











